



CA1

CS

-2008 G31

100 ^{years}
ans
1908-2008



Government-wide audit of executive (EX) appointments

A report by the
Public Service Commission of Canada

October 2008



Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-134/2008
ISBN 978-0-662-05918-9

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2008



Government-wide audit of executive (EX) appointments

A report by the
Public Service Commission of Canada

October 2008

*All of the audit work in this report was conducted in accordance
with the legislative mandate and audit policies of the
Public Service Commission of Canada.*

Table of Contents

Summary	3
Introduction	6
Background	6
Roles and responsibilities	7
Focus of the audit	8
Observations	11
Overview	11
Unsatisfactory appointments raised questions about appointees meeting merit	12
<i>Essential qualifications appear not to be met in a few cases</i>	12
<i>Some evidence exists of preferred candidates</i>	12
<i>Some appointment files lack key documents to conclude whether merit was met</i>	14
<i>Actions being taken on unsatisfactory cases</i>	15
The assessment of candidates in advertised appointment processes needs improvement	15
<i>Assessment methods need significant improvement</i>	15
<i>Screening of candidates needs some improvement</i>	17
<i>More attention needed to explain choice of candidate ("right fit")</i>	18
Non-advertised appointment processes require improvement in respecting appointment policies and values	19
<i>Rationales for choice of non-advertised appointment processes need to be better explained</i>	19
<i>Assessment methods for non-advertised appointment processes need significant improvement</i>	22
Assessments for cancelled or non-productive appointment processes need improvement	22
Other requirements for appointment processes	23
Most appointments respected the area of selection and priority clearance	23
Conditions of employment were mostly respected	24
Language requirements were largely respected	24
Notification process was largely respected, but aspects of the policy need clarification	25
Delegation to approve appointments was largely respected	26

Other areas for improvement	27
Appointment processes used to appoint executives in human resources units face significant challenges.	27
Involvement of human resources advisors improves the appointment processes ..	27
Little evidence asset qualifications used to support selection of candidate.	28
Collective staffing creates unique challenges.	28
PSC commitments.	29
Follow-up	30
Summary of organizations' responses	30
Conclusion	31
About the audit	32
Appendices	35
Appendix A: Key aspects of the executive population.	35
Appendix B: Glossary of terms under the current <i>Public Service Employment Act (PSEA)</i>	36

Summary

1. Executives in the federal public service represent an important resource to Parliament and to Canadians. How they are recruited, assessed and appointed has fundamental implications for all aspects of government services, as well as for the government's ability to deliver positive results for Canadians. Furthermore, the management and engagement of the 188 000 federal public servants employed under the *Public Service Employment Act* (PSEA) are directly affected by executive appointment practices. The transparency and accountability of executive appointment decisions set the "tone at the top."
2. Until the coming into force of the current PSEA in December 2005, the PSC made the vast majority of executive level appointments. With the change in legislation, the PSC was encouraged to – and did – delegate its authority to appoint federal government executives to the deputy heads of organizations. Delegation allows an organization to manage its own executive staffing and recruitment needs in the most efficient and effective manner, streamlining staffing processes to meet its particular needs. Managers can now make appointments within their own areas of responsibility, in accordance with the delegated appointment authority.
3. As noted in the PSEA, deputy heads are expected to exercise the delegated appointment authority within a framework that ensures that they are accountable for its proper use to the Commission, which in turn is accountable to Parliament. The PSEA and the supporting Appointment Framework are based on the core values of merit and non-partisanship, and on the guiding values of representativeness, fairness, transparency and access.
4. When the PSC delegated this appointment authority to deputy heads as of December 31, 2005, the Commission made a commitment to undertake a government-wide audit of executive appointments. The audit was to determine the extent to which the executive appointments and appointment processes made across government respected the PSEA, the Appointment Framework and the values that underlie both the PSEA and the Framework.
5. The audit focused on executive appointments made within the first year of implementation of the PSEA, from January to December 2006, and included 100% of appointment processes of executives at levels four and five (which includes assistant deputy ministers), and 50% of executives at levels one to three (which includes directors and directors general).
6. The current PSEA, as well as assuming increased delegation of the appointment authority for executive resourcing, required a major transformation by organizations. These changes included the following:
 - establishing governance structures to support planning;
 - conducting and monitoring executive recruitment and appointment processes;

- developing executive resourcing capacity; and
 - engaging the required personnel with the appropriate skill sets within a context of high mobility among human resource advisors.
7. Overall, we found that the executive appointment processes respected merit. However, out of the 348 audited appointments, we identified 47 unsatisfactory cases that raised the following concerns:
 - We found three cases where merit was not respected in that the appointees did not appear to meet the essential qualifications of the position.
 - We also found an additional 31 instances where the appointment processes were conducted in a manner that created the appearance that a preferred candidate had already been identified prior to the assessment.
 - There were an additional 13 appointments for which the files did not contain any evidence that an assessment had been carried out. It was therefore not clear why candidates were found to be qualified.
 8. We found that a number of appointment files needed improvement. This finding included appointments resulting from both advertised and non-advertised appointment processes.
 9. We were satisfied with the assessments of 132 of the audited advertised appointment processes. Fifty-seven appointments resulting from advertised processes were found to need improvement. In some instances, assessment tools did not provide for a complete assessment of the essential qualifications. In others, candidates were assessed on criteria that were not properly communicated to them. We also found in some cases that candidates in the same appointment process were assessed in different ways. Without the necessary evidence to show why particular candidates were appointed, neither the deputy heads nor the PSC can be sufficiently assured that the merit value was respected and that the processes were fair and transparent.
 10. For non-advertised appointments, 70 appointments required improvements in either the assessments or the rationale that was given for choosing a non-advertised appointment process. We were satisfied with the assessments of 11 of the audited non-advertised appointment processes. Clearly, organizations faced challenges in meeting the new requirements for non-advertised appointment processes introduced by the change in legislation. For example, rationales for the choice of non-advertised processes were either missing or did not meet organizational or PSC policy requirements. It was often unclear why a non-advertised appointment process was chosen over an advertised one.
 11. We also found that while some challenges remain, requirements pertaining to area of selection, screening, language requirements, conditions of employment and notification were generally respected.
 12. We also observed that the PSC Appointment Framework was more closely respected when human resources advisors were involved in the assessment process.

13. Given the issues identified in this audit, the PSC has committed to undertake an extensive review of the executive resourcing services it provides to organizations. The PSC will also review and clarify relevant policy and guidance for executive resourcing.
14. The 47 unsatisfactory files in our audit will be further reviewed to determine whether investigations are warranted. Those files that did not contain any evidence as to why the candidate was chosen will be referred directly to organizations so that the appropriate assessments can be conducted.
15. The PSC has received action plans from some organizations that face significant and systemic challenges in meeting the requirements of the Appointment Framework.
16. The deputy heads of all audited organizations were provided with an opportunity to acknowledge and comment on the audit results. Organizations emphasized 2006 as a transition year to the current PSEA, and increased delegated authorities for executive staffing. The audit was viewed as providing an opportunity to better understand the requirements of the new legislation and reflect on policy requirements. Deputy heads noted that, since 2006, organizations have been improving their practices as they gain more experience; they also indicated that their organizations planned to take, or had already taken, action to improve the quality of executive appointment processes.
17. The PSC will use this audit as a benchmark and adapt ongoing PSC monitoring to effectively report on the results of executive appointments. We plan to do a follow-up audit in two years.

Introduction

Background

18. An innovative and effective public service requires a highly qualified cadre of leaders who can represent and respond to the needs of Canadians in the language of their choice. As part of its mandate to safeguard the core appointment values of merit and non-partisanship, the Public Service Commission (PSC) works to ensure that executives appointed to the public service have the ability to manage both today's challenges and those that are emerging as we move forward into the 21st century.
19. The core values of merit and non-partisanship must be respected. The process undertaken to appoint a qualified individual to, and within, the Executive Group should be reasonably accessible to other potential qualified candidates, should treat all candidates in a fair manner, and should be transparent to all these candidates.
20. Appointments to and within the Executive Group set the "tone at the top." Appointment practices at the executive level could influence practices at all levels in the public service. If the PSC's guiding values of fairness, transparency, access and representativeness are not respected at the executive level, appointment processes at all levels might also be affected.
21. The new *Public Service Employment Act* (PSEA), which came into effect in December 2005, significantly changed how executives are appointed. Prior to this, the PSC made executive appointments. Appointments typically involved the Public Service Human Resources Management Agency of Canada [now known as the Canada Public Service Agency (CPSA)] as a service provider for executive appointments at the EX-4 and EX-5 levels or the PSC Executive Resourcing Services for EX-1s to EX-3s. The new Act encouraged the PSC to delegate the authority to recruit, assess and appoint executives to deputy heads. They could then sub-delegate this authority to managers throughout their organizations. Other changes included the following:
 - a legal definition of merit, giving deputy heads the discretion to establish the factors to be considered in determining merit and the selection of an individual who is deemed the "right fit." Candidates no longer need to be ranked relative to one another but are assessed on the requirements of the position;
 - flexibility in the choice of appointment process, which can be internal or external to the public service and advertised or non-advertised;
 - An advertised process is one in which the persons in the area of selection are informed of a job opportunity and have the opportunity to apply and demonstrate their qualifications in relation to the merit criteria;
 - A non-advertised process occurs when there is no notice of a job opportunity and the hiring manager does not solicit applications; and

- increased transparency. All candidates in an advertised executive appointment process will be notified at key stages. Executives in all internal appointment processes are now given the same rights to recourse.
22. The PSC has delegated most of its appointment authorities to deputy heads through signed delegation agreements – Appointment Delegation and Accountability Instruments (ADAI). While the PSC remains ultimately accountable to Parliament for the integrity of these appointments, the ADAI identifies the following:
- the appointment and appointment-related authorities being delegated;
 - the authorities that may be sub-delegated;
 - the conditions of delegation; and
 - how the deputy head is held accountable.
23. In exercising delegated authorities, deputy heads are to respect the core appointment values (merit and non-partisanship) and the guiding values (fairness, access, transparency and representativeness). They must also ensure that appointment decisions adhere to the requirements of the PSEA, the *Public Service Employment Regulations*, related Treasury Board policies and any other statutory instruments, such as the *Official Languages Act*.
24. The PSC Appointment Framework includes appointment policies, the delegation instrument and the accountability framework. The intent of this overall Framework is to provide a more flexible regime in which to manage human resources and to guide deputy heads in building appointment systems that are adapted to their particular needs. Deputy heads are accountable for adhering to the PSC Appointment Framework, to the conditions of their signed delegation instrument and to the core and guiding values that underpin these documents.
25. In the past, the authority to make executive appointments was not delegated. Executive appointments were considered to involve greater risk. This is one of the reasons why, when the PSEA came into force in December 2005, along with the delegation of executive resourcing to organizations, the PSC committed to auditing appointments and appointment processes to, and within, the Executive Group carried out by deputy heads in 2006.

Roles and responsibilities

26. A number of key players influence the appointment of executives under the new PSEA. Hiring managers are those persons who wish to hire an executive. They initiate the request for an appointment process and play a central role in the planning, design, assessment and selection stages of the process.

27. Human resources advisors typically guide hiring managers throughout the appointment process, including ensuring that there has been due consideration of the organization's human resources planning. Human resources advisors can also perform a challenge function to ensure that the process respects the appointment policies and values as well as deputy minister accountability.
28. Hiring managers can also use expertise that is external to the organization. Human resources service providers, such as the PSC and the CPSA, as well as private sector consultants, play an important role in supporting the appointment process.
29. Once the appointment process is completed and a candidate has been chosen, the deputy head (in a situation where authority has not been sub-delegated) or the sub-delegated authority will sign the letter of offer to the appointee.
30. See **Appendix A** for characteristics of the executive population.

Focus of the audit

31. The audit was undertaken with the knowledge that 2006 was the first year of implementation of the new PSEA. It was understood that organizations would be faced with significant challenges in dealing with the major changes required to ensure that they would respect the Act. Under such conditions, an audit becomes a learning tool that can set a benchmark for measuring progress.
32. The objective of the audit was to determine whether appointments and appointment processes to and within the Executive Group complied with the PSEA, other governing authorities and policies, the instrument of delegation signed with the PSC and the appointment values, which form the foundation of the policies and the delegation.
33. The audit covered appointments and appointment processes to and within the Executive Group that were conducted from January to December 2006. We examined half of the appointment processes at levels EX-1 to EX-3, (which includes directors and directors general) and all the appointment processes at levels EX-4 and EX-5 (which includes assistant deputy ministers). In 2006, there were 589 indeterminate and term appointments to and within the Executive Group. We audited 348 appointments (of which eight were term appointments). Overall, the audit covered 53 federal organizations. (See **Exhibit 1.**)

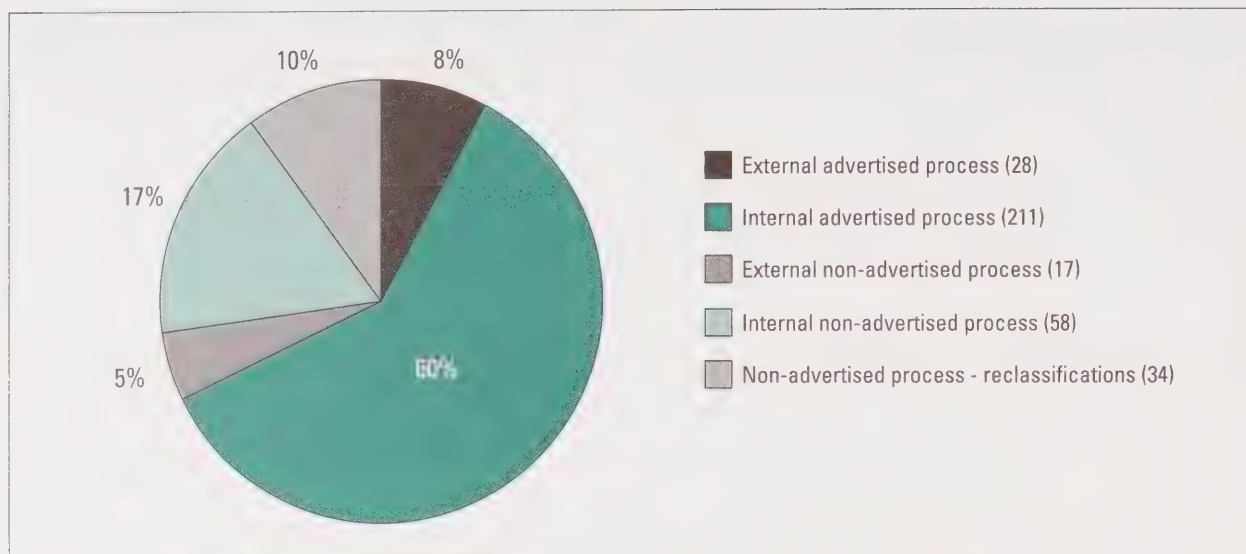
Exhibit 1: Number of appointments audited

Level	Total number of appointments for 2006		Total number of audited appointments	
	No.	%	No.	%
EX-1 – EX-3	528	89.6%	287	82.5%
EX-4 – EX-5	61	10.4%	61	17.5%
TOTAL	589	100%	348	100%

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

34. Appointment processes that were initiated but cancelled or found non-productive were included in the audit sample in order to ensure the audit sample covered 50% of EX-1 to EX-3 and 100% of EX-4 and EX-5 appointment processes. In addition, cancelled or non-productive processes can present risks to appointment values similar to the ones created by processes that lead to an appointment, especially when the results are used for other appointments. Our audit sample included 31 such cancelled/non-productive files; two were at the EX-4 and EX-5 levels. These are discussed separately in the **Observations** section.
35. Audit activities consisted of analyzing appointment documentation and other material such as organizational policies. Interviews were also conducted with officials of organizations where deputy heads had signed an Appointment Delegation and Accountability Instrument with the PSC, through which authority for making appointments to and within the Executive Group had been delegated. Organizations were provided with an opportunity to provide the audit team with additional information or documents through the clearance process.
36. We observed that 93 of the audited appointments involved the PSC as a service provider (27%); the CPSA participated in 39 appointments (11%), while private sector consultants participated in 19 appointments (5%).
37. Hiring managers choose the process that they use to appoint executives. The process can be advertised or non-advertised, as well as internal to the public service or external, that is, open to the public. As seen in the chart below, of those appointments we audited, advertised appointments constituted 68% of the total (8% were external to the public service; the rest were internal). The other 32% of appointments used non-advertised processes (5% of appointments were external, 10% were reclassifications and 17% were internal non-advertised). Reclassification of a position occurs when the evaluation of its work description results in a change to either or both its occupational group and level due to a significant change in the work. According to PSC guidance, the promotion of a person to a position that he or she held when the position was reclassified may be a situation that lends itself to a non-advertised process. All of the reclassifications in our audit sample were non-advertised. (See **Figure 1**.)

Figure 1: Type of appointment process



Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

38. Twenty-nine of the 31 cancelled or non-productive files were advertised (25 internal) and two were non-advertised.
39. While advertised appointment processes were used in the majority of the cases within our sample, we found that nearly 40% of candidates appointed from advertised and non-advertised processes were already performing the duties of the position, primarily through acting appointments. In the case of 50 of the 117 acting appointments (43%), the candidate acted for periods of 12 months or more; of these, 17 were in the position for more than two years.¹ Both non-advertised and advertised appointment processes were used to appoint these individuals.
40. For more information on the audit objectives and methodology, see **About the audit**, at the end of this report.

¹ This excludes reclassifications, because the appointee is the incumbent in the position and is not "acting".

Observations

Overview

41. **Exhibit 2** below presents a summary of the audit findings. Forty-seven appointments were found to be unsatisfactory. A further 127 appointments (57 advertised and 70 non-advertised) were identified as needing improvement in terms of meeting Public Service Commission appointment policies and values, especially with regard to assessments and the choice of appointment process. A total of 143 appointments were found to have satisfactory assessments and supporting rationales for non-advertised appointments. The 31 files where the appointment process was cancelled or non-productive are treated separately in the report.

Exhibit 2: Overview of audit findings

Types of process	Unsatisfactory	Need for improvement	Satisfactory	Need for improvement and satisfactory	Total
Advertised process	21	57	132	189	210
Non-advertised process	26	70	11	81	107
Sub-total	47	127	143	270	317
Cancelled or non-productive process	0	5	26	31	31
TOTAL	47 (13.5%)	132 (37.9%)	169 (48.6%)	301	348 (100%)

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

42. We noted that the appointment processes that were unsatisfactory or that needed improvement were dispersed over a majority of organizations. Some organizations faced more significant challenges than others; these challenges are discussed later in the report. The audit also identified noteworthy executive assessment practices that are consistent with the Appointment Framework and associated appointment values in organizations such as the Canada Border Services Agency, Department of National Defence, Indian and Northern Affairs Canada and Transport Canada.

Unsatisfactory appointments raised questions about appointees meeting merit

43. This section defines and discusses those 47 appointments that were deemed unsatisfactory. The audit found unsatisfactory appointments in the following three areas: merit was not respected; appointment processes were conducted in a manner that created the appearance of a preferred candidate; and files did not contain any evidence that an assessment had been carried out. Some files were found to be unsatisfactory in more than one of these three areas, but are reported only once in terms of the core values. Each of these areas is discussed below.

Essential qualifications appear not to be met in a few cases

44. We expected that the appointment processes would adequately demonstrate that successful candidates met the essential education, knowledge, experience and language qualifications established for the position, as well as the Key Leadership Competencies.
45. Most appointment processes demonstrated that the appointed candidates met the essential qualifications. However, in the case of three appointments, the appointee did not appear to meet these essential qualifications. All three appointments resulted from advertised processes. For example, a candidate was appointed despite failing to meet the established knowledge criteria required for the position. All three of these appointments were at the EX-1 to EX-3 level.

Some evidence exists of preferred candidates

46. Under paragraph 30(2)(a) of the *Public Service Employment Act*, the deputy head establishes the essential qualifications for the work to be performed. We expected that these would be based on the requirements of the job and not on the qualifications of the person who may have been temporarily filling that position. We looked at:
- whether the Statement of Merit Criteria was inconsistent with the work description;
 - whether the Statement of Merit Criteria was tailored to the candidate for either the essential qualifications or asset qualifications (where appropriate), as opposed to the work to be performed; and
 - whether a process external to the public service (with its greater flexibility in language requirements) was chosen to enable a preferred internal candidate to be appointed.

Exhibit 3: Examples of evidence that criteria were tailored to candidates' qualifications

- Certification in a certain field was required for the work, as seen by the job description. The merit criteria, however, required candidates to have an additional certification from another province. The appointee had these two certifications.
- The education level was revised downwards, matching that of the appointee; however, the level was below what is normally expected to meet the requirements for this type of position. In the same appointment, very specific asset qualifications also corresponded exactly to those on the appointee's résumé.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

47. We found 17 appointments to which at least one of the above considerations applied. Of these, 14 appointment processes included qualifications that appeared to be tailored to the qualities of a particular candidate, rather than to the qualifications needed for the work to be performed. (See **Exhibit 3**.)
48. We found information on another 14 appointments (in addition to the 17 discussed above) that also caused us concern about overall fairness and accessibility. For example, we found cases where the choice of the appointment process appeared to be targeted to individual candidates rather than being based on the organization's HR plan, their own criteria for choice of process, and the appointment values; or the choice of process conflicted with other evidence on file. The way in which these appointment processes were conducted created the perception that a preferred candidate had already been chosen. We expected that all appointment processes would respect the guiding values of fairness, access and transparency, whether real or perceived. **Exhibit 4** shows examples of the type of evidence we found on file.

Exhibit 4: Examples of processes involving evidence of preferred candidates

A department proceeded with an external non-advertised appointment process to fill an EX-1 position. The process was proposed when the casual employment period of the appointee was coming to the end of the 90-day limit. Management proposed to create a term EX-1 position for this appointment, although human resource advisors argued that the duties performed by the appointee did not support an EX-1 level. This advice was not followed and the duties described in the written rationale for the choice of a non-advertised appointment process were not consistent with the requirements of this position. There was evidence that the appointee led the planning of his or her own appointment process, including the duration of term, salary and security level. As the appointee requested, the security level was downgraded to meet his or her own level.

Another department proceeded with an internal advertised appointment process to fill an EX-2 vacancy. There is evidence that the person appointed had input into the Statement of Merit Criteria and the area of selection. The appointee had been acting in this position for 18 months.

A department proceeded with an internal advertised bilingual imperative process to staff a single EX-2 position in a unilingual region. The department assessed all but one candidate. This candidate was unavailable for assessment for another two months, for valid reasons. The department decided to make an offer of appointment nearly three weeks before the last candidate was assessed. It appears that the reason the department did not wait was that the Second Language Examination results of the appointee expired less than one week after the appointment.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

49. Of the 31 cases in which a candidate appeared to be preferred, 17 resulted from advertised appointment processes, while the other 14 resulted from non-advertised appointment processes. Five of the 31 cases were EX-4 and EX-5 appointments. Fifteen involved appointments of persons acting in the position - five of whom had acted for more than two years.
50. We found no evidence that political influence was a factor exerted in the choice of any appointee in these or the rest of the audited appointment files.

Some appointment files lack key documents to conclude whether merit was met

51. Documentation is a critical factor in enabling deputy heads to both monitor and account for the processes that lead to the appointment of executives. The value of transparency requires proper documentation practices. Appointment files need to contain sufficient and appropriate evidence so that deputy heads can assure themselves that appointment processes respect the relevant policies and values. Even when the processes are conducted by service providers, it is the responsibility of the organization to ensure that its appointment files are complete. Furthermore, documentation is a condition of delegation within the Appointment Delegation and Accountability Instrument.
52. For the deputy head to ensure that merit has been met, the appointment file must contain evidence that the essential qualifications of candidates have been assessed. We found 13 files in which there was no evidence that any of the essential qualifications of the candidates had been assessed. Of these 13 cases, one resulted from an advertised appointment process, while 12 resulted from non-advertised processes. One of these 13 cases was an EX-4 appointment.

Actions being taken on unsatisfactory cases

53. The 47 unsatisfactory appointments are being acted upon where warranted. Those files that did not contain any evidence as to why the candidate was chosen will be referred directly to the organizations so that the appropriate assessments can be conducted. Other files will be examined further to determine the necessity for additional corrective action. The Investigations Branch will consider investigating only those appointment processes that meet the criteria for investigation, which include those in which the matter falls within the Commission's jurisdiction in which a possibility exists for implementing corrective action and in which there is no recourse available through other avenues.

The assessment of candidates in advertised appointment processes needs improvement

54. The development and application of assessment methods is fundamental to respecting the core value of merit. The assessment phase of the advertised appointment process includes the screening of candidates to ensure that they meet, at a minimum, the education and experience requirements and are within the area of selection. This phase also includes the development and application of methods to assess other essential qualifications, including knowledge, the Key Leadership Competencies and official language proficiency.
55. We expected each appointment and appointment process to respect the *Public Service Employment Act* (PSEA), the Appointment Framework (including organizational and Treasury Board policies) and the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) signed with the PSC.
56. We identified a need for improvement in the assessment of 57 of the 189 advertised appointments (30%). This excludes the 21 unsatisfactory advertised cases discussed earlier in the report. External advertised appointment processes were more likely to need improvement than internal advertised processes. The details of this finding are described below.

Assessment methods need significant improvement

57. The PSEA requires that, in order to respect the value of merit, candidates must be assessed on the essential qualifications required for the work to be performed. While there is some flexibility as to how these assessments are carried out, there are some basic requirements found in the supporting policies.
58. In the first six months of 2006, certain assessment methods — structured interviews and reference checks, at a minimum — were required for entry at all levels into the Executive Group; an additional method was required for external and non-advertised appointment processes. While the PSEA specifically indicates that merit has to be assessed, there were no specific requirements outlined in the Appointment Policy as to how this was to be done for the promotion of persons already within the Executive Group.

59. In June 2006, this Policy was amended to require structured interviews and structured reference checks for appointments to, and promotions within, the Executive Group. While this change was communicated to some senior human resources management committees in June 2006, it was not officially communicated to the heads of human resources until December 2006. Therefore, while the audit did look at whether structured interviews and reference checks were used, these requirements were not included in our assessment.

60. We expected that qualifications used for assessment would be reflected in the Statement of Merit Criteria. We also expected that the assessment methods would effectively assess the qualifications, including knowledge and the Key Leadership Competencies of values and ethics, strategic thinking, management excellence and engagement (see box). We further expected that these assessments would be administered fairly, by treating all candidates in a similar way (unless there was a requirement for accommodation under employment equity legislation).

Key Leadership Competencies

- Values and ethics
- Strategic thinking
 - Analysis
 - Ideas
- Management excellence
 - Action management
 - People management
 - Financial management
- Engagement

61. We found that 53 out of 189 advertised appointments (28%) did not meet one or more of these requirements. In 15 of these appointments, the assessment methods did not properly assess the essential qualifications, as required by PSC policy. In addition to these 53 appointments needing improvement, another 46 appointments did not contain sufficient evidence to enable us to adequately demonstrate whether these qualifications were appropriately assessed or whether candidates were treated fairly. (See **Exhibit 5**.)

Exhibit 5: Examples of challenges identified in assessment methods

That did not properly assess qualifications

- Interview questions did not assess the essential qualifications and were the only methods used to assess these qualifications.
- Hiring manager appointed a candidate who qualified on another appointment process but did not compare the Statements of Merit Criteria and assess the candidate on those criteria that were different.
- No interviews or reference checks were performed as required for those entering the Executive Group.

That did not provide sufficient evidence

- Assessments that show whether the appointee met the essential qualifications were incomplete.
- Assessments do not show the results for all the candidates.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

62. Two of the four identified leadership competencies are further defined by five sub competencies, as seen in the Key Leadership Competencies text box. Under the competency of “management excellence” is “action management, financial management, and people management”; “strategic thinking” is composed of “analysis and ideas.” However, policy on whether these sub competencies had to be assessed separately was not clear. For this reason, the audit did not examine the sub competencies within the assessment of these candidates. More than one third of the advertised appointments did include methods to assess these sub competencies. Even those organizations that did assess the sub competencies saw it as a good but not a necessary practice.
63. We also examined the extent to which assessments related to advertised appointment processes respected appointment policies and values and varied according to the level of the executive appointment. We found that advertised appointments to the EX-4 and EX-5 positions respected appointment policies and values related to the assessment methods almost two times more often than appointments to EX-1 to EX-3 positions.

Screening of candidates needs some improvement

64. Hiring managers, with the assistance of human resources advisors, are required to establish essential qualifications for the work to be performed, including official language proficiency, for both advertised and non-advertised appointment processes. In addition, they may establish asset qualifications, operational requirements or organizational needs as part of the merit criteria. Advertisements for positions should clearly communicate this information to potential candidates. Applications of candidates are first assessed (or screened) to determine whether applicants meet, at minimum, the education and experience needed and are in the area of selection established for the appointment process. Only those candidates who are screened into a process are eligible for further consideration.

Exhibit 6: Examples of screening issues

Non-compliant

- candidates screened on qualifications not included in the advertisement
- area of selection inaccurately assessed

Insufficient evidence

- missing or completely empty screening reports
- incomplete screenings (blanks or question marks on some of the qualifications)

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

65. We found that, for 15 out of the 189 advertised appointments (8%), candidates were not effectively assessed against the screening criteria. Files for a further two appointments did not contain sufficient evidence to enable us to conclude that the screening process screened candidates effectively. This finding included appointments in which there was no evidence that screening was performed. (See **Exhibit 6**.)

More attention needed to explain choice of candidate (“right fit”)

66. Under the previous PSEA, a ranking of candidates relative to one another signed by members of the selection committee was sufficient documentation to explain the choice of candidate and thus meet accountability needs. The current Act introduced a definition of merit that no longer requires that candidates be ranked. Deputy heads can now select an individual based on the “right fit,” which can include meeting certain organizational needs or having asset qualifications for the position. The policy framework under the PSEA requires that the reasons for the choice of candidate be documented for the purposes of transparency and fairness. We expected to find, in cases where more than one candidate was found qualified in an advertised process, a justification for the choice of candidate.
67. Of the 101 appointments made as a result of advertised processes with more than one qualified candidate, we found 39 appointments (39%) in which there was insufficient evidence to justify why the person appointed was the “right fit.”

Non-advertised appointment processes require improvement in respecting appointment policies and values

68. The current PSEA allows hiring managers to select an advertised or non-advertised appointment process. A non-advertised process does not require the hiring manager to solicit applications. PSC policies require that the choice of appointment process respect the core and guiding values, help organizations meet their business and human resources needs and fulfill organizational and corporate responsibilities associated with the priority entitlements of individuals. As with all appointments under the PSEA, an assessment is required to ensure the application of merit.
69. We identified a need for improvement in 70 of the 81 appointments (86%) resulting from non-advertised processes. This discussion excludes the 26 unsatisfactory non-advertised appointments discussed earlier. The details of these 70 appointments are described below.

Rationales for choice of non-advertised appointment processes need to be better explained

70. According to the PSC Policy on the Choice of Appointment Process, hiring managers who choose a non-advertised process must provide a written rationale demonstrating how this particular process is consistent with the appointment values of transparency, access (including representativeness) and fairness. They must also explain how this choice complies with their own organizational criteria for the choice of a non-advertised appointment process.
71. The Policy notes that the choice of advertised or non-advertised, and internal or external, appointment processes should be consistent with the organization's human resources (HR) plan and with the core and guiding values. Hiring managers should consider the following factors when using either an advertised or a non-advertised appointment process:
- values (access, fairness, transparency and representativeness);
 - planning (HR and/or business plan, organizational policies, retention, transfer or development of skills and the career aspirations of employees);
 - position requirements (nature of the work to be done, language requirements and geographic location);
 - operational realities (efficiency and financial considerations); and
 - workforce (circumstances that would support the consideration of only one person, workforce availability and other sources of candidates, such as pools of candidates who have been found to qualify, at least in part).

72. Human resources planning helps to determine organizational criteria and develop strategies for recruitment. Planning also guides managers in deciding whether to staff a position internally or externally or to use an advertised or a non-advertised process, and in using the increased flexibilities introduced by the PSEA. (See **Exhibit 7**.)

Exhibit 7: Noteworthy practices

Statistics Canada and Transport Canada had well-developed human resources plans in 2006, which they used in their appointment processes. Statistics Canada chose non-advertised for four out of 11 executive positions; none of the appointees were acting in the positions. Three of these four appointments were following a promotion within their developmental program. Out of eight appointments, Transport Canada had only two non-advertised. Neither one of these appointees had been acting.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

73. Non-advertised appointment processes give hiring managers more flexibility in situations where there is a shortage of expertise, where previous attempts to staff the position were unsuccessful, or when an advertised process would create undue hardship for the organization. The choice for using a non-advertised process can have a major impact on the accessibility of the appointment process. When it is difficult to produce such a rationale, hiring managers should re-examine whether a non-advertised process is the best choice.
74. We expected that hiring managers who chose a non-advertised process would provide a written rationale demonstrating how the chosen process met their own organizational criteria and was consistent with the appointment values of transparency, access and fairness.
75. As required by Canada Public Service Agency policies, for any reclassification, organizations must prepare a rationale for a reclassification. They must also address the additional step of meeting the requirements of the PSC appointment policy relating to non-advertised appointment processes. For the 28 reclassifications of the 81 non-advertised appointment processes, we found that 15 rationales for the non-advertised process did not indicate how the process met the organizations own organizational criteria or appointment values. Another seven files did not provide any rationale for a non-advertised appointment processes.
76. Of the 53 remaining non-advertised appointments, eight appointment files did not contain any rationale for choosing a non-advertised process. In addition, 33 of the non-advertised appointments containing rationales either did not demonstrate how the organization's own criteria for using non-advertised processes were met or did not demonstrate how this choice was consistent with the appointment values. **Exhibit 8** shows some comments found within the rationales; the statements were deemed to be either adequate or inadequate.

Exhibit 8: Statements found in rationales for use of a non-advertised appointment process

Adequate statements	Inadequate statements
<ul style="list-style-type: none"> Research is cited which indicates only a few specialists are available. 	<ul style="list-style-type: none"> The position needs to be filled quickly (despite having been vacant for over a year).
<ul style="list-style-type: none"> A previous or similar advertised process was held, but no qualified candidates were found. 	<ul style="list-style-type: none"> The position is “extremely important to the organization,” yet there is no explanation of what would happen if the position had to be filled through an advertised process.
<ul style="list-style-type: none"> Wording connects the rationale to the HR plan or to planning in general. 	<ul style="list-style-type: none"> The statement said only that “Appointment values were respected,” without any explanation of how this was done.
<ul style="list-style-type: none"> The appointment is part of a professional development program. 	<ul style="list-style-type: none"> The choice of person is explained rather than the choice of process (the fact that the person is qualified is not sufficient to explain why the process should be non-advertised; there could be a qualified pool of candidates).
<ul style="list-style-type: none"> The appointee is a member of a designated employment equity group targeted for hiring. 	<ul style="list-style-type: none"> The history of how the proposed candidate ended up in an acting appointment is explained.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

77. We found that the reason there was a higher percentage of non-advertised appointment processes in need of improvement than advertised processes was, in large part, due to insufficient explanations for the choice of appointment process. We also found examples where an advertised process was used where it did not appear necessary. (See **Exhibit 9**.)

Exhibit 9: Choice of advertised process not always clear

A highly specialized department had a vacant senior position that required unique and specialized skills. An employee in the department had been identified as having the relevant expertise, education and experience required of the position. Despite the highly technical nature of the position and the fact that the employee met the necessary requirements of the position, the department proceeded with an internal advertised process. This process resulted in only one applicant – the above-noted employee – who was subsequently appointed.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

Assessment methods for non-advertised appointment processes need significant improvement

78. As with an advertised process, candidates involved in a non-advertised process, including reclassifications, still have to be assessed to ensure that they meet the essential qualifications of the position.
79. Overall, we found that in the case of 55 out of 81 (68%) of appointments resulting from non-advertised appointment processes, assessment practices did not respect the appointment policies and values.
80. We found that for 29 of the 81 non-advertised appointments (36%), there was no proper assessment of candidates, especially in the areas of education and experience. Thirty-seven of the 81 processes (46%) did not meet the requirements of an assessment, including assessing the Key Leadership Competencies. One non-advertised appointment process did not contain sufficient documentation on the assessment.
81. There were no significant differences in assessment practices between non-advertised appointments that were internal and external to the public service and those that involved reclassifications.

Assessments for cancelled or non-productive appointment processes need improvement

82. Cancelled or non-productive processes were assessed in the same way as those appointment processes that led to an appointment. Out of the 31 cancelled or non-productive files audited, five were found to require improvement in terms of how candidates were assessed. Fifteen processes were cancelled before the assessments were completed. We found one case in which the results of a cancelled process were used for another appointment. This appointment was found unsatisfactory for reasons discussed above. Transparency and fairness are key values in terms of cancelled or non-productive processes. This requires that attention be paid to how candidates are initially assessed (or screened in) and how the candidates are assessed against the requirements of the position.

Other requirements for appointment processes

83. To this point, the report has focused on issues involving assessments and the choice of appointment process. There are other requirements of the Appointment Framework that are important for ensuring that the relevant appointment values are respected. The following section focuses on the 270 audited appointments that exclude the unsatisfactory appointments and cancelled or non-productive files discussed earlier.

Most appointments respected the area of selection and priority clearance

84. The PSC's Policy on the Area of Selection notes that the area of selection provides potential candidates with reasonable and fair access to employment opportunities and/or recourse. An area of selection is established and applied in accordance with the area of selection criteria: employment equity, geographic, occupational and organizational criteria (see definitions in Appendix B.) In a non-advertised appointment process, the area of selection determines who has recourse rights which includes those most affected by the appointment, taking into account the nature of the non-advertised process.
85. We expected that the area of selection and recourse for each appointment process would respect the applicable organizational policy and the PSC policy. For advertised processes, we expected that the persons within the area of selection would have a reasonable opportunity to apply and be considered for the position. For internal non-advertised appointment processes, we expected meaningful access to recourse for those not considered for appointment.
86. We found that, in the case of 22 of the 270 appointments (7%) resulting from advertised and non-advertised processes, these criteria were not met. For example, in advertised processes, we saw cases in which the area of selection used to screen candidates did not respect the organization's own criteria.
87. According to the *Public Service Employment Act* (PSEA), certain meritorious individuals must be considered for most appointments. This includes individuals returning from leaves of absence, those who have been laid off and members of the Canadian Forces injured during duty. We expected that, before proceeding with an appointment process, organizations would determine whether there were any qualified candidates entitled to consideration.
88. We found that 14 appointments (5%) did not meet these requirements for priority clearance. For example, in some cases, priority clearance was not obtained; in others, we found that the essential qualifications used for obtaining priority clearance were different from those against which candidates were assessed.

Conditions of employment were mostly respected

89. Before being appointed, a candidate must meet certain conditions of employment. These conditions include proof of security clearance, an oath or solemn affirmation for those new to the public service and any other conditions laid out by the organization in the advertisement.
90. We found that 22 appointees (8%) did not meet the conditions of employment at the appropriate time. Of these, 14 appointments resulted from advertised appointment processes. In an additional 29 appointment files (11%), documentation was insufficient to show that the appointee met these conditions at the appropriate time.

Language requirements were largely respected

91. We expected executive appointments to respect the language requirements of the PSEA, its associated policy framework and other central agency requirements. Treasury Board policy also requires that the language proficiency required of the position should, among other factors, relate to the region of work.
92. When the organization does not expect this language proficiency to be met immediately by the pool of candidates but is to be acquired by a certain deadline, other requirements come into effect. According to Treasury Board policies, the justification for the use of non-imperative staffing must show how the bilingual functions of the position will be carried out while the incumbent is on language training. The policies also require that the hiring of executives who do not meet the linguistic profile of a position in a bilingual region be approved by the deputy head. Furthermore, the PSC requires that the candidate sign an agreement to become bilingual. The document is also to be signed by the deputy head.
93. Overall, 19 of the 270 advertised and non-advertised appointments (7%) did not meet one of these various language requirements. One third of the 15 non-imperative appointments did not contain an explanation of how the bilingual functions of the position would be carried out. Three of these appointment files lacked a written approval for non-imperative staffing signed by the deputy head.

Notification process was largely respected, but aspects of the policy need clarification

94. We also looked at whether appointments respected the appointment policies with regard to informing the candidates about the results of the appointment process. The current PSEA includes the requirement to provide an opportunity for informal discussion and a two-step notification process for internal appointment processes. The policies on Notification and Informal Discussion state that candidates are to be provided with the following:

- information, in a timely manner, of the decision to eliminate them from further consideration;
- a first notification of the names of the persons being considered for appointment; and
- a second notification of the persons being proposed for appointment, or those being appointed.

Notifications provide candidates with an opportunity to have informal discussions and to be informed of their rights and grounds upon which to make a complaint to the Public Service Staffing Tribunal.

95. Overall, 28 appointments did not respect the requirements for first or second notifications. For example, we found cases in which letters of offer were issued prior to allowing sufficient time for informal discussions, or in which notifications were not issued. Furthermore, another 24 appointment files did not contain sufficient evidence that notifications were issued or met these requirements.
96. The legislation on notification does not distinguish between those advertised appointment processes where there is only one applicant and those where there are more. In advertised processes with only one applicant, notification would only be to the person being considered for appointment. We found eight advertised processes where there was just one applicant. We thus excluded these appointments from the cases discussed above.

Delegation to approve appointments was largely respected

97. With the PSEA, the PSC was encouraged to - and did - delegate to deputy heads its authority to appoint executives. The delegated authorities are outlined in an Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) signed by the President of the PSC and by the organization's deputy head. Delegation allows an organization to manage its own staffing activities and recruitment needs in the most efficient and effective manner. This delegation is intended to give organizations the flexibility to develop their own policies in accordance with the PSC policy suite. Among other requirements, organizations are to maintain policies on area of selection and establish criteria for the choice of appointment process.
98. Subject to the ADAI, deputy heads can sub-delegate to other persons within their organization their authority to appoint executives. Hiring managers can make appointments within their own areas of responsibility, in accordance with these sub-delegated authorities. In 2006, 50% of the deputy heads of organizations audited had sub-delegated their authority to appoint executives to specific individuals or positions within their organizations. Individuals with sub-delegated authorities can sign letters of offer to successful candidates.
99. We expected that individuals with the appropriate sub-delegated authority would sign these letters of offer. We also expected that the organizations would have developed appropriate policies on area of selection and established criteria for the choice of appointment process.
100. We found that nearly all of the letters of offer were signed by individuals with the appropriate sub-delegated authority. However, 13 letters were signed by individuals not sub-delegated to do so. Steps are being taken with organizations to review these appointments and address this issue. Three of these cases are included in those unsatisfactory cases that will undergo further consideration.
101. We found that all organizations covered in this audit had developed the policies required for receiving the ADAI.

Other areas for improvement

Appointment processes used to appoint executives in human resources units face significant challenges

102. Some of the audited appointment processes included executive positions that focus on human resources (HR) issues, such as staffing. We expected that processes leading to the appointment of these executives would set the “tone at the top” in respecting the PSC policy framework and appointment values.
103. Out of the 33 human resources executive appointments audited, four were identified as unsatisfactory. Another 12 human resources executive appointments were identified as needing improvement.
104. Organizations and functional communities need to consider ways of improving the objectivity of appointment processes for executives within human resources.

Involvement of human resources advisors improves the appointment processes

105. Human resources advisors can play a key role and have a positive impact on meeting policy requirements and ensuring adequate documentation. They typically provide both strategic advice and advice on how to conduct particular appointment processes. We observed the roles of human resources advisors in the appointment process by seeing whether they were involved with the assessment board.

Involvement of human resources advisors in the process to appoint executives improves the ability to meet PSC policies and values.

106. As noted above, assessment was the stage in the appointment process where there were a number of challenges to respecting the appointment policies and values. We found that, when human resources advisors were involved with the assessment board, policy requirements for assessments were more than twice as likely to be met as when they were not involved.
107. Finally, we found evidence in at least 28 appointment files that human resources advisors played an important challenge function to the hiring managers. In many cases, human resources advisors worked with hiring managers to change some aspects of the appointment process to make it more accessible, more transparent, fairer and completely based on merit. In 15 of these cases, it was evident that hiring managers did not follow this advice.

Little evidence asset qualifications used to support selection of candidate

108. The PSEA enables deputy heads to consider any additional qualifications that would be an asset for the work to be performed or for the organization, currently or in the future. These qualifications provide flexibility to better manage screening, assessment, and the subsequent appointment of candidates. The use of asset qualifications to select candidates was a new concept when the PSEA was enacted.
109. We found little evidence that asset qualifications were used effectively in managing the appointment process. Sixty-seven of all 210 advertised processes (32%) employed asset qualifications as part of their screening or assessment processes.

Collective staffing creates unique challenges

110. Collective staffing is a collaborative activity to staff more than one position within, among and across organizations and regions. With the delegation of appointment authority to deputy heads, managers can now engage in collective staffing for executives as well.
111. To do this, managers need to agree on common merit criteria, on the definition of the merit criteria and on the degree of skill required for each position. The process is designed to establish pools of partially or fully qualified individuals. Individuals in partially assessed pools will then be further assessed against any remaining merit criteria established for the particular position being staffed. This pool provides hiring managers with the flexibility to undertake “just-in-time” staffing.
112. We found that 14 of the 58 non-advertised internal appointment processes (excluding reclassifications) used a list of qualified candidates from other advertised processes, either from other organizations or their own, to fill their positions.²
113. It is the responsibility of the hiring manager who appoints a candidate from a collective staffing process to ensure that merit has been met and that the appropriate documentation is on file. Of those 14 persons appointed to positions on the basis of collective staffing processes, five fell into the unsatisfactory cases. Four of these appointments gave the appearance that the candidate was preferred.

² In 2008, policy guidance was provided on advertising for collective staffing so that some of these types of practices would be considered *advertised* appointment processes rather than *non-advertised*.

PSC commitments

114. The audit examined executive appointments in the first year of the PSEA. Organizations were in the process of building their capacity to carry out these appointment processes. The Public Service Commission (PSC) plays a role in safeguarding the integrity of executive appointment processes through educating human resources advisors, developing policy and guidance and providing organizations with staffing services. We found that the advice and services given by the PSC need improvement. The results of this audit also indicate that the PSC should take action in a number of areas.

The PSC is committed to the following actions:

Commitment 1: Undertake an extensive review of PSC executive resourcing services provided to organizations to ensure quality and consistency with the PSC policy framework. The PSC commits to instituting rigorous quality control and introducing mechanisms to address changes in relevant policies, while maintaining service delivery standards.

Commitment 2: Review and clarify PSC policy and guidance on:

- requirements for notifications;
- assessment of the sub competencies of the Key Leadership Competencies, working with the Canada Public Service Agency as required; and
- choice of appointment process, in instances where the position is being reclassified.

The PSC commits to providing support and guidance to hiring managers and human resources advisors on the two main areas of improvement noted in the audit: proper conduct of assessments and the use of the flexibilities of the PSEA.

Commitment 3: Building upon this audit as a benchmark, adapt ongoing PSC monitoring to effectively report on the results of executive appointments. The monitoring activities will be used to influence future audit work. A follow-up audit will be conducted in two years.

115. In addition to the PSC commitments noted above, we also commit to making ourselves available to meet with organizational executive committees to discuss the findings of the audit and our forthcoming guidance.

Follow-up

116. We noted that some organizations faced significant challenges in meeting the requirements of the Appointment Framework in 2006. These organizations were identified on the basis of the proportion of their executive appointments that were considered unsatisfactory cases or in need of improvement. These organizations have provided the PSC with an action plan that outlines actions taken, as well as intended future actions to improve executive appointments and appointment processes so that they are consistent with the PSC policy framework.

Summary of organizations' responses

The deputy heads of all audited organizations were provided with an opportunity to acknowledge and comment on the audit results. Organizations emphasized 2006 as a transition year to the current *Public Service Employment Act* and increased delegated authorities for executive staffing. These challenges included a new and developing policy framework and a complexity of obligations, policies and guidelines, as well as the interactions of various organizations involved. Deputy heads noted that this was a period of learning and adaptation for managers and human resources practices.

The audit was viewed as providing an opportunity to reflect on policy requirements and to better understand the requirements of the new legislation. Deputy heads noted that, since 2006, organizations have been improving their practices as they gain more experience; they also indicated that their organizations planned to take or had already taken action to improve the quality of executive appointment processes.

Conclusion

117. This audit focused on the results of the executive appointments made in the first year of the new *Public Service Employment Act* — 2006. During this period, organizations faced a significant number of challenges in making their newly delegated authorities a reality. This included establishing governance structures to support planning, conducting and monitoring executive recruitment and appointment processes, developing executive resourcing capacity and engaging the required personnel with the appropriate skill sets within the context of high mobility among human resources advisors.
118. We found three appointments in which the successful candidate did not appear to meet the essential qualifications, and another 31 appointments in which the process appeared to be guided towards a preferred candidate. Another 13 appointment files did not contain key documents that would enable either the deputy heads or the PSC to determine whether the successful candidate met the qualifications.
119. Of the remaining 270 appointments (excluding unsatisfactory cases and cancelled or non-productive cases), we identified a need for improvement in the assessments of 57 of the 189 advertised appointments (30%). However, in another 46 appointments, we could not determine whether the candidates met all the essential qualifications or whether other candidates were also qualified. Some assessments did not respect the Appointment Framework; in others, not all candidates appeared to be treated fairly.
120. Seventy of the 81 appointments (86%) from non-advertised appointment processes were in need of improvement. Rationales for the choice of non-advertised processes were missing or did not meet policy requirements and, in many cases, assessment practices did not respect the appointment policies and values. Without these assessments and the necessary evidence to show why particular candidates were appointed, deputy heads cannot properly assure themselves that the selection of particular appointees was based on merit.
121. We also found that, while some challenges remain, requirements related to area of selection, screening, language requirements, conditions of employment and notification were widely respected.
122. We also observed other areas for improvement, such as the need for greater involvement of human resources advisors. When the human resources advisors were involved in the assessment process in support of managers, the PSC Appointment Framework was respected more than when they were not involved.
123. The PSC has committed to taking action on a number of issues. Where required, organizations have provided the PSC with action plans. Some of the unsatisfactory appointments will be corrected, while others will undergo further consideration to determine whether other action is warranted.

About the audit

Objective

The objective of the audit was to determine whether executive appointment activities comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA), with other applicable legislation and policies and with the instrument of delegation signed with the Public Service Commission (PSC).

We expected that, in examining executive appointment processes and appointments:

- executive appointment activities would demonstrate the core values of merit and non-partisanship, and the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness;
- delegated and sub-delegated executive appointment activities would adhere to the requirements of the PSEA, *Public Service Employment Regulations*, PSC policies and other statutory instruments as they pertain to the integrity of appointments and the appointment values;
- executive appointment activities would be authorized by officials who have been granted the proper authority through an Appointment Delegation and Accountability Instrument signed with the PSC, or a sub-delegation instrument signed with the delegated deputy head; and
- executive appointment activities would be supported by sufficient and appropriate documentation.

Scope and approach

The audit covered the executive appointment activities conducted under the first year of the PSEA, from January to December 2006. We examined half of the appointments made to the EX-1, EX-2 and EX-3 levels, and all the appointments made to the EX-4 and EX-5 levels. In 2006, 589 indeterminate and term, executive appointments were made. This meant that 348 appointments were audited as described below.

Overall, the audit covered the executive appointments in 53 federal organizations.

We examined 348 appointments resulting from 300 processes conducted under the new PSEA. The difference in numbers is due to the fact that an advertised appointment process may result in more than one appointee.

Criteria

We expected the following:

- the letter of offer is signed by the appropriate delegated authority;
- the area of selection provides a reasonable pool of candidates with the opportunity to apply for advertised processes and complies with organizational policy;
- the language proficiency requirements of position are met;
- the written rationale for non-advertised appointment process complies with organizational criteria and appointment values;
- the screening is properly carried out, including the following:
 - area of selection, education and experience are assessed, as well as any applicable asset qualifications; and
 - for advertised positions, the advertisement provides information on the criteria used in screening;
- the assessment tools are appropriate and adequate to assess merit;
- there is no evidence of tailoring, primarily through inconsistency between the Statement of Merit Criteria and the work description;
- all candidates are treated fairly and are assessed in similar ways, given the duty to accommodate;
- all qualifications have been assessed and the appointee has qualified for position;
- the appointee meets the conditions of employment; and
- candidates are properly notified about the appointment process in a timely manner and are provided with information on recourse.

Audit team

Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:

Mary Clennett

Director General, Government Wide Audit and Evaluation Directorate:

Terry Hunt

Director, Audit and Studies Division:

Catherine Livingstone

Audit Manager:

Manon LeBrun

Auditors:

Kaddour Abejja

Guillaume Fontaine

Julie Guillerm-Therrien

Josée McKinnon

Linda McNamara

Chantal Séguin

Renée-Anne Ouellet

Suzanne Veaudry-Brown

Functional experts:

Ewa Ochmann, Director

Mariette Jacques, Manager

Ross Meehan, Manager

Paul Pilon, Manager

Appendices

Appendix A: Key aspects of the executive population

Overview of audit sample

Appointment level	Total EX audit sample	Number of internal appointments	Number of external appointments	Number of cancelled or non-productive files
EX-1	143	123	6	14
EX-2	85	73	4	8
EX-3	59	47	5	7
EX-4	32	29	1	2
EX-5	29	27	2	0
Total	348	299	18	31
%	100%	86%	5%	9%

Prior status of incumbent appointed within the public service

Appointment level	Number of internal appointments	Prior status – same organization	Prior status – other organization
EX-1	123	94 (76%)	29 (24%)
EX-2	73	59 (81%)	14 (19%)
EX-3	47	33 (70%)	14 (30%)
EX-4	29	21 (72%)	8 (28%)
EX-5	27	18 (67%)	9 (33%)
TOTAL	299	225	74
%	100%	75%	25%

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

Appendix B: Glossary of terms under the current *Public Service Employment Act (PSEA)*

Access

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that persons from across the country have a reasonable opportunity, in their official language of choice, to apply and to be considered for public service employment.

Acting appointment

The temporary promotion of an employee.

Advertised appointment process

When persons in the area of selection are informed of and can apply to an appointment opportunity.

Appointment

An action taken under the *Public Service Employment Act* to hire or promote someone.

Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI)

The formal document by which the PSC delegates its authorities to deputy heads. It identifies authorities, any conditions related to the delegation and sub-delegation of these authorities and how deputy heads will be held accountable for the exercise of their delegated authorities.

Appointment file

Contains documentation used to support, confirm or explain the staffing practices and the reasons for the appointment decisions that are made throughout a staffing process.

Appointment Framework

Sets out expectations for deputy heads when designing their staffing systems to ensure they respect legislative requirements and values guiding staffing in the public service. The framework has three components: appointment policy, delegation and accountability.

Appointment policy

Under the *Public Service Employment Act*, the PSC can establish policies on making and revoking appointments and taking corrective action. The PSC has a number of policies on specific subjects that correspond to key decision points in appointment processes and should be read in conjunction with the *Public Service Employment Regulations*.

Appointment values

Merit, non-partisanship, fairness, access, transparency and representativeness.

Area of selection

The geographic, occupational, organizational and/or employment equity criteria that applicants must meet in order to be eligible for appointment that provides reasonable access to internal and external appointments and a reasonable area of recourse for internal non-advertised appointments. A national area of selection is prescribed by the PSC for certain external appointment processes.

Area of recourse

The area of recourse is derived from the area of selection (as defined by the manager) and determines who has recourse rights in advertised internal and non-advertised internal processes. The area should (provide for a reasonable pool of potential candidates) and provide meaningful access to recourse by providing recourse rights to the individuals most affected by the appointment, taking into account the nature of the process.

Assessment methods

Methods such as interviews, written tests, reference checks and simulations designed to assess candidates against the qualifications for the position.

Asset qualifications

Qualifications that are not essential to perform the work, but which would benefit the organization or enhance the work to be performed. Asset qualifications may include experience, education, knowledge, skills, personal suitability, or any other qualification with the exception of official language requirements.

Collective staffing process

An approach that allows for one staffing process to fill several similar positions within or between departments and agencies, as opposed to several individual processes.

Delegation

The means by which the Public Service Commission shares its roles, responsibilities and authority under the PSEA with deputy heads.

Essential qualifications

Qualifications necessary for the work to be performed and that must be met in order for a person to be appointed. These include education, experience, occupational certification, knowledge, abilities and skills, aptitudes, personal suitability and official language proficiency.

Executive Group

An occupational group providing leadership to the public service. It consists of five levels (EX-1 to EX-5).

External appointment process

A process in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.

Fairness

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that decisions be made objectively and free from political influence or personal favouritism, that policies and practices reflect the just treatment of persons, and that persons have the right to be assessed in their official language of choice.

Functional community

A specific career grouping (e.g. Finance, Communications, Policy, Comptrollership), for which a collaboration across departments and agencies has been formed to address the community's collective human resources needs.

Incumbent

A person currently occupying a position as the result of an appointment or a deployment to that position.

Indeterminate (permanent) employment

Employment of no fixed duration, whether part-time, full-time or seasonal.

Informal discussion

The opportunity for a person eliminated from consideration in an internal appointment process to discuss the decision informally before an appointment is made.

Internal appointment process

A process for making one or more appointments for which only persons employed in the public service may be considered.

Investigation

An inquiry into an alleged violation of the *Public Service Employment Act* or the *Public Service Employment Regulations*.

Language requirements of the position

The designation of a public service position, by the deputy head, as bilingual or unilingual according to the following categories: bilingual, English essential, French essential or either English or French essential.

Linguistic profile

The language requirements of a bilingual position and the proficiency level required in the second official language for reading, writing and oral interaction.

Merit

One of the core values of the *Public Service Employment Act*. An appointment is made on the basis of merit when a person appointed meets the essential qualifications for work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency. The sub-delegated manager may also take into account any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs.

Merit criteria

Essential qualifications as well as other merit criteria. Essential qualifications are those necessary for the work to be performed; they must be met in order for a person to be appointed. The other merit criteria can include any additional current or future asset qualifications, operational requirements or organizational needs, as established by the deputy head. The sub-delegated manager decides whether to apply the other criteria when making an appointment.

Non-advertised appointment process

An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

Non-imperative appointment

An indeterminate appointment to a bilingual position that the deputy head has identified as not requiring a person who meets the required level of language proficiency at the time of appointment. Individuals appointed as a result of a non-imperative appointment either meet the language requirements at the time of appointment, agree to attain the required level of language proficiency within two years of the date of appointment, or are exempted from meeting the language requirements of the position on medical grounds or as a result of their eligibility for an immediate annuity within two years of appointment.

Non-partisanship

One of the core values of the *Public Service Employment Act*, non-partisanship ensures that appointments and promotions to and within the public service are made free from political influence and supports the capacity and willingness of employees to serve governments, regardless of political affiliation.

Notification

The two-step requirement to provide, in writing, the name of the person being considered for appointment, known as Notification of Consideration, and the name of the person being proposed or appointed, known as the Proposal of Appointment or Notification of Appointment, to all persons in the area of selection who participated in an advertised internal appointment process and to all persons in the area of selection for a non-advertised internal process.

Organizations

In this report, the term "organizations" refers to federal government departments and agencies.

Political influence

Interference in the appointment process. It could include, but is not limited to, interference by a minister's or a member of Parliament's office.

Priority entitlement

The right to be appointed to vacant positions ahead of all other persons. There are three types of statutory priorities under the *Public Service Employment Act* (surplus employees appointed within their own organization; leave of absence; and layoff, in that order) and six regulatory priorities under the *Public Service Employment Regulations* (surplus employees appointed outside their own organization; Governor General's exempt staff; employees who become disabled; Canadian Forces and Royal Canadian Mounted Police who are released for medical reasons; relocation of spouse or common law partner and reinstatement, in no particular order).

Priority person

A person who has an entitlement under the *Public Service Employment Act* or *Public Service Employment Regulations*, for a limited period, to be appointed ahead of all others to vacant positions in the public service. To be appointed the person must meet the essential qualifications of the position.

Promotion

An appointment to a higher level position.

Public service

As defined by the *Public Service Employment Act*, the departments named in Schedule I to the *Financial Administration Act*, the organizations named in Schedule IV to that Act, and the separate agencies named in Schedule V to that Act.

Representativeness

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that appointment processes be conducted without bias and without creating systemic barriers in order to help achieve a public service that reflects the Canadian population it serves.

Resourcing

External and internal appointment activities.

Second language evaluation (SLE)

Language tests administered by the PSC to determine the second official language proficiency of employees and applicants. Includes reading, writing and oral interaction tests that assess the applicants' ability to read, write, and to speak and understand their second official language in a work context.

Staffing actions/activities

Include appointments to and within the public service, deployments, assignments and secondments.

Statement of Merit Criteria

Forms the basis for the assessment of merit; includes essential qualifications, asset qualifications, operational requirements and organizational needs.

Sub-delegated manager

A person to whom a deputy head has sub-delegated, in writing, the authority to exercise specific appointment and appointment-related authorities which have been delegated to the deputy head by the PSC.

Transparency

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, requiring that information about strategies, decisions, policies and practices be communicated in an open and timely manner.

Waiting period

The minimum five-day period when no appointment can be made or proposed; begins on the date the persons to be notified are informed of the names of the persons being considered for appointments; applies to an internal advertised and non-advertised processes.

Valeurs de nomination

Mérite, impartialité, justice, accessibilité, transparence et représentativité.

Zone de recours

La zone de recours découle de la zone de sélection (telle qu'elle a été définie par le gestionnaire); elle détermine qui a des droits de recours dans le cadre de processus internes annoncés et non annoncés. Cette zone devrait permettre d'obtenir un bassin raisonnable de candidats éventuels et donner de véritables possibilités de recours en offrant les droits de recours aux personnes qui sont les plus touchées par la nomination, compte tenu de la nature du processus.

Zone de sélection

Critères géographiques, professionnels, organisationnels et critères d'équité en matière d'emploi auxquels doivent répondre les candidats pour être admissibles à une nomination. Ces critères prévoient un accès raisonnable aux nominations internes et externes, ainsi qu'une zone de recours raisonnable à l'égard des nominations internes non annoncées. La CFP prévoit une zone nationale de sélection pour certains processus de nomination externes

Processus de nomination externe	Processus auquel peut prendre part quiconque travaille ou non à la fonction publique.
Processus de nomination interne	Processus permettant de procéder à une ou plusieurs nominations uniquement parmi les personnes employées dans la fonction publique.
Processus de nomination non annoncé	Processus de nomination ne répondant pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncé.
Profil linguistique	Exigences linguistiques d'un poste bilingue et niveau de compétences dans la seconde langue officielle requis pour la compréhension de l'écrit, l'expression écrite et l'interaction orale.
Promotion	Nomination à un poste de niveau plus élevé.
Qualifications constituant un atout	Qualifications qui ne sont pas essentielles pour exécuter le travail, mais qui profiteraient à l'organisation ou amélioreraient la façon d'accomplir le travail. Les qualifications constituant un atout peuvent comprendre l'expérience, les études, les connaissances, les compétences, les qualités personnelles ou toute autre qualification, à l'exception des exigences en matière de langues officielles.
Qualifications essentielles	Qualifications requises pour le travail à accomplir et que la personne doit posséder pour pouvoir être nommée. Elles comprennent les études, l'expérience, l'accréditation professionnelle, les connaissances, les compétences, les aptitudes, les qualités personnelles et les exigences linguistiques.
Représentativité	Valeur directrice de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> prônant des processus de nomination menés sans parti pris qui ne créent pas d'obstacles systémiques, de façon à ce que la fonction publique soit le reflet de la population canadienne qu'elle sert.
Ressourcement	Comprend les activités liées aux nominations externes et internes à la fonction publique.
Titulaire	Personne qui occupe un poste à la suite d'une nomination ou d'une mutation à ce poste.
Transparence	Valeur directrice de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> selon laquelle l'information sur les stratégies, les décisions, les politiques et les pratiques doit être communiquée ouvertement et en temps opportun.

Méthodes d'évaluation

Méthodes telles que des entrevues, des épreuves écrites, des vérifications des références et des simulations utilisées pour évaluer les candidats par rapport aux qualifications du poste.

Nomination

Mesure prise en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, soit pour embaucher ou promouvoir une personne.

Nomination interimaire

Promotion temporaire d'un fonctionnaire.

Nomination non impérative

Nomination pour une période indéterminée à un poste bilingue dont l'administrateur général a estimé qu'il n'exigeait pas un titulaire ayant le profil linguistique requis au moment de la nomination. La personne nommée en vertu d'une nomination non impérative peut soit répondre aux exigences linguistiques du poste au moment de la nomination, s'engager à atteindre le niveau de compétence linguistique requis dans les deux années suivant la nomination ou être exemptée de répondre aux exigences linguistiques du poste pour des raisons médicales ou parce qu'elle est admissible à une pension immédiate dans les deux années suivant sa nomination.

Notification

Exigence en deux volets qui consiste à communiquer par écrit le nom de la personne dont la candidature a été retenue aux fins de nomination, soit une notification de candidature retenue, et le nom de la personne dont on propose la nomination, soit une proposition de nomination ou une notification de nomination, à toutes les personnes de la zone de sélection qui ont participé à un processus de nomination interne annoncé, ainsi qu'à toutes les personnes de la zone de sélection, dans le cas d'un processus de nomination interne non annoncé.

Organisation

Le présent rapport utilise le terme « organisations » pour désigner les ministères et organismes fédéraux.

Période d'attente

Période minimale de cinq jours au cours de laquelle aucune nomination ne peut être effectuée ou proposée; cette période commence à la date à laquelle les candidats devant recevoir une notification sont informés du nom des personnes retenues en vue d'une nomination et s'applique à tous les processus internes annoncés et non annoncés.

Processus de dotation collective

Méthode grâce à laquelle un processus unique de dotation permet de pourvoir des postes similaires au sein des ministères et organismes (ou entre eux), par opposition à plusieurs processus individuels.

Processus de nomination annoncé

Lorsque les personnes dans la zone de sélection sont informées d'une occasion de nomination et peuvent poser leur candidature.

Gestionnaire subdélégué

Personne à qui l'administrateur général a délégué, par écrit, l'autorité d'exercer certains pouvoirs de nomination et autres pouvoirs liés aux nominations, qui lui ont été délégués par la CFP.

Groupe de la direction

Groupe professionnel assurant le leadership au sein de la fonction publique. Il comporte cinq niveaux (de EX-1 à EX-5).

Impartialité

Valeur fondamentale de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, l'impartialité assure que les nominations et promotions externes et internes à la fonction publique résultent d'un processus exempt de toute influence politique et sont conformes à la capacité et à la volonté des fonctionnaires de servir les gouvernements, quelle que soit leur appartenance politique.

Influence politique

Ingérence exercée au cours d'un processus de nomination. Il peut s'agir, entre autres, de l'ingérence exercée par un cabinet de ministre ou un bureau de député.

Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN)

Document officiel par lequel la CFP délègue ses pouvoirs aux administrateurs généraux. Celui-ci détermine les pouvoirs, toute condition liée à la délégation et à la subdélégation de ces pouvoirs, et la façon dont les administrateurs généraux seront tenus responsables de leurs pouvoirs délégués.

Justice

Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui garantit que les décisions sont prises de façon objective et sont exemptes d'influence politique et de favoritisme personnel, que les politiques et pratiques reflètent un traitement équitable des personnes et que celles-ci ont le droit d'être évaluées dans la langue officielle de leur choix.

Lignes directrices en matière de nomination

Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la CFP peut élaborer des lignes directrices en matière de nomination, de révocation de nomination et de mesures correctives. Il existe un certain nombre de lignes directrices sur des sujets particuliers correspondant aux principaux points de décision des processus de nomination; on devrait les lire conjointement avec le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*.

Mérite

Constituant l'une des valeurs fondamentales de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le mérite est à la base de la nomination lorsque la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établi l'administrateur général, y compris la compétence dans les langues officielles. Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications considérées comme un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, toute exigence opérationnelle ainsi que tout besoin organisationnel actuels ou à venir.

Dossier de nomination

Dossier dans lequel sont consignés des documents visant à appuyer, à confirmer ou à expliquer les mesures de dotation employées et les raisons justifiant les décisions de nomination qui ont été prises au cours du processus de dotation.

Droit de priorité de nomination

Droit d'être nommé à un poste vacant avant quiconque. Il existe, aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, trois types de priorités légales (dans l'ordre, fonctionnaire excédentaire nommé au sein de son organisation, fonctionnaire en congé et personne mise en disponibilité) et six priorités réglementaires en vertu du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (dans aucun ordre particulier, fonctionnaire excédentaire à l'extérieur de son organisation, personnel exonéré du gouverneur général, fonctionnaire qui devient handicapé, membre des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada libéré pour des raisons médicales, réinstallation de l'époux ou du conjoint de fait et réintégration).

Emploi pour une période indéterminée (emploi permanent)

Emploi à temps plein ou à temps partiel (y compris l'emploi saisonnier) dont la durée n'est pas déterminée.

Énoncé des critères de mérite

Document de base de l'évaluation du mérite dans lequel on trouve les qualifications essentielles, les qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles et les besoins organisationnels.

Enquête

Enquête portant sur une présumée violation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*.

Évaluation de langue seconde (ELS)

Tests linguistiques utilisés par la CFP afin de déterminer la maîtrise de la seconde langue officielle des employés et candidats. Il s'agit de tests de compréhension de l'écrit, d'expression écrite et d'interaction orale qui permettent d'évaluer la capacité de la personne à parler, à lire, à écrire et à comprendre la seconde langue officielle dans un contexte de travail.

Exigences linguistiques du poste

Désignation d'un poste de la fonction publique, par l'administrateur général, comme étant bilingue ou unilingue, selon les catégories suivantes : bilingue, français essentiel, anglais essentiel, ou encore français ou anglais essentiel.

Fonction publique

Les ministères nommés à l'annexe I, les organisations inscrites à l'annexe IV et les organismes distincts énumérés à l'annexe V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Annexe B : Glossaire des termes utilisés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) actuelle

Accessibilité

Une des valeurs directrices de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui fait en sorte que quiconque au Canada a la possibilité raisonnable de poser sa candidature dans la langue officielle de son choix et de la voir prise en compte pour un emploi dans la fonction publique.

Activités/mesures de dotation

Comprend les nominations externes et internes, les mutations, les affectations et les détachements.

Bénéficiaire de priorité

Personne qui a le droit, aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, pendant une période limitée, d'être nommée avant quiconque à tout poste vacant dans la fonction publique. La personne doit posséder les qualifications essentielles pour le poste.

Cadre de nomination

Cadre qui définit les attentes envers les administrateurs généraux dans la conception de systèmes de dotation conformes aux exigences prévues par la loi et aux valeurs sur lesquelles repose la dotation dans la fonction publique. Le Cadre compte trois composantes : les lignes directrices en matière de nomination, la délégation et la responsabilisation.

Collectivité fonctionnelle

Groupe professionnel particulier (p. ex. finances, communications, politiques, contrôle), pour lequel une collaboration entre les ministères et organismes a été établie pour traiter les besoins en ressources humaines de la collectivité.

Critères de mérite

Qualifications essentielles et tout autre critère de mérite. Les qualifications essentielles se définissent comme étant nécessaires à l'accomplissement du travail. Un candidat doit les posséder pour être nommé à un poste. Les autres critères de mérite peuvent comprendre toute autre qualification considérée comme un atout, à l'heure actuelle ou à l'avenir, pour les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels, déterminés par l'administrateur général. Le gestionnaire subdélégué peut décider d'appliquer ou non les autres critères au moment de procéder à une nomination.

Délégation

Moyen par lequel la Commission de la fonction publique partage, avec les administrateurs généraux, ses rôles, responsabilités et pouvoirs qui découlent de la LEFP.

Discussion Informelle

Possibilité pour quelqu'un qui n'a pas été retenu dans un processus de nomination interne de discuter de façon informelle de la décision avant que la nomination ne soit effectuée.

Annexe A : Principaux aspects de l'effectif du groupe de la direction
Aperçu de l'échantillon utilisé pour la vérification

Niveau de la nomination	Echantillon de la vérification total (EX)	Nombre de nominations internes	Nombre de nominations externes	Nombre de dossiers annulés ou instructeurs
EX-1	143	123	6	14
EX-2	85	73	4	8
EX-3	59	47	5	7
EX-4	32	29	1	2
EX-5	29	27	2	0
Total	348	299	18	31
%	100 %	86 %	5 %	9 %

Situation antérieure des personnes titulaires nommées au sein de la fonction publique

Niveau de la nomination	Nombre de nominations internes	Situation antérieure – même organisation	Situation antérieure – autre organisation
EX-1	123	94 (76 %)	29 (24 %)
EX-2	73	59 (81 %)	14 (19 %)
EX-3	47	33 (70 %)	14 (30 %)
EX-4	29	21 (72 %)	8 (28 %)
EX-5	27	18 (67 %)	9 (33 %)
TOTAL	299	225	74
%	100 %	75 %	25 %

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

Équipe de vérification

Vice-présidente, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études : Mary Clennett

Directeur général, Vérification et l'évaluation à l'échelle du gouvernement : Terry Hunt

Directrice, Division de la vérification et des études : Catherine Livingstone

Gestionnaire de la vérification : Manon LeBrun

Vérificateurs :

Kaddour Abejja

Guillaume Fontaine

Julie Guillerm-Therrien

Josée McKinnon

Linda McNamara

Chantal Séguin

Renée-Anne Ouellet

Suzanne Veaudry-Brown

Spécialistes fonctionnels :

Ewa Ochmann, directrice

Mariette Jacques, gestionnaire

Ross Meehan, gestionnaire

Paul Pilon, gestionnaire

Nous nous attendions à ce que :

- la lettre d'offre soit signée par une personne ayant les pouvoirs délégués appropriés;
- la zone de sélection offre à un bassin de candidats raisonnable l'occasion de présenter leur candidature aux processus annoncés et qu'elle soit conforme aux exigences de la politique organisationnelle;
- les exigences linguistiques liées au poste soient respectées;
- la justification écrite, dans le cas des processus non annoncés, soit conforme aux critères de l'organisation et aux valeurs de nomination;
- la présélection soit effectuée de manière appropriée, entre autres que :
 - la zone de sélection, les études et l'expérience soient évaluées, ainsi que toute qualification applicable constituant un atout;
 - pour ce qui est des postes annoncés, l'annonce présente l'information sur les critères qui seront utilisés à la présélection;
- les outils d'évaluation soient appropriés et adéquats pour évaluer le mérite;
- le processus ne soit pas taillé sur mesure, principalement dans les cas où l'énoncé des critères de mérite ne concorde pas avec la description de travail;
- tous les candidats soient traités de manière juste et soient évalués de la même façon, en tenant compte de l'obligation de prendre des mesures d'adaptation;
- toutes les qualifications aient été évaluées et à ce que la personne nommée soit qualifiée pour le poste;
- la personne nommée satisfasse aux conditions d'emploi;
- les candidats soient dûment avisés au sujet du processus de nomination, en temps opportun, et qu'ils obtiennent l'information sur le processus de recours.

La vérification visait à déterminer si les activités de nomination de cadres de direction étaient conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), aux autres lois et politiques, ainsi qu'à l'instrument de délégation signé avec la Commission de la fonction publique (CFP). Nous nous attendions à constater, à la suite de l'examen des processus de nomination de cadres de direction et de l'examen de ces nominations, que :

- les activités de nomination de cadres respectaient les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité, ainsi que les valeurs directrices en matière de nomination que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité;
- les activités de nomination de cadres de direction menées en vertu de pouvoirs délégués et subdélégués respectaient les exigences liées à la LEFP, au *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, aux lignes directrices de la CFP et aux autres textes réglementaires se rapportant à l'intégrité des nominations et aux valeurs de nomination;
- les activités de nomination de cadres de direction étaient autorisées par des personnes ayant été investies des pouvoirs appropriés au moyen d'un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination signé avec la CFP, ou d'un instrument de subdélégation signé avec l'administrateur général délégué;
- les activités de nomination de cadres de direction étaient appuyées par des preuves suffisantes et appropriées.

Portée et approche

La vérification portait sur les activités de nomination de cadres de direction effectuées au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, soit de janvier à décembre 2006. Nous avons examiné la moitié des nominations de cadres de direction à des postes des niveaux EX-1, EX-2 et EX-3, et toutes les nominations à des postes des niveaux EX-4 et EX-5. En 2006, 589 nominations de cadres de direction pour une période indéterminée et une durée déterminée ont été effectuées. En tout, 348 nominations ont donc été vérifiées, comme il est décrit ci-dessous. Dans l'ensemble, la vérification touche les nominations de cadres de direction effectuées dans 53 organisations fédérales.

Nous avons examiné 348 nominations découlant de 300 processus effectués en vertu de la nouvelle LEFP. La différence entre ces deux nombres s'explique par le fait qu'un processus annoncé peut entraîner la nomination de plus d'une personne.

122. Nous avons également observé d'autres domaines devant être améliorés, notamment une participation accrue des conseillers en ressources humaines. Quand les conseillers en ressources humaines participaient au processus d'évaluation pour aider les gestionnaires, le cadre de nomination de la CFP était davantage respecté que lorsque les conseillers en ressources humaines n'y participaient pas.

123. La CFP s'est engagée à prendre des mesures relativement à un certain nombre de questions. Lorsque demandé, les organisations ont fourni à la CFP des plans d'action. Certaines des nominations jugées insatisfaisantes seront corrigées, tandis que d'autres seront examinées plus en détail afin de déterminer si d'autres mesures sont nécessaires.

117. Cette vérification portait avant tout sur les résultats des nominations à des postes de direction effectuées pendant la première année de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique, à savoir l'année 2006. Au cours de cette période, les organisations ont fait face à un certain nombre de défis dans l'exercice des nouveaux pouvoirs qui leur étaient délégués. Ils ont dû notamment établir des structures de gouvernance visant à appuyer la planification, mener et surveiller des processus de recrutement et de nomination visant des postes de direction, renforcer la capacité en matière de ressourcement des cadres de direction et embaucher le personnel nécessaire ayant les compétences appropriées dans un contexte de mobilité élevée des conseillers en ressources humaines.
118. Nous avons repéré trois nominations dans le cadre desquelles le candidat choisi ne semblait pas satisfaire aux qualifications essentielles et 31 autres nominations pour lesquelles un candidat semblait avoir été pressenti. De plus, 13 autres dossiers de nomination ne contenaient pas les documents clés permettant aux administrateurs généraux ou aux représentants de la CFP de déterminer si le candidat choisi possédait les qualifications requises.
119. Pour ce qui est des 270 nominations qui demeurent, (sans inclure les nominations insatisfaisantes et annulées ou infructueuses), nous avons identifié 57 nominations sur les 189 nominations associées aux processus annoncés (30%) nécessitant des améliorations. Cependant, dans 46 autres cas, nous n'avons pas pu déterminer si les candidats possédaient toutes les qualifications essentielles ou si d'autres candidats étaient également qualifiés. Certaines évaluations ne respectaient pas le cadre de nomination, tandis que dans d'autres cas, certains candidats ne semblaient pas avoir été traités équitablement.
120. Soixante-dix des 81 nominations (86 %) effectuées à la suite de processus non annoncés nécessitaient également des améliorations. Les justifications pour le choix de processus non annoncés étaient manquant ou ne répondaient pas aux exigences des lignes directrices à cet égard. Dans de nombreux cas, les pratiques d'évaluation ne respectaient pas les valeurs de nomination et les lignes directrices en matière de nomination. En l'absence de ces évaluations et des éléments de preuve nécessaires pour expliquer pourquoi ces candidats en particulier avaient été nommés, les administrateurs généraux ne sont pas en mesure de garantir que la sélection de ces candidats en vue de la nomination était fondée sur le mérite.
121. Nous avons également constaté que, bien qu'il subsiste certains défis, les exigences relatives à la zone de sélection, à la présélection, aux exigences linguistiques, aux conditions d'emploi et à la notification étaient généralement respectées.

115. En plus des engagements pris par la CFP figurant ci-dessus, nous nous engageons à rencontrer les membres des comités exécutifs des organisations afin de discuter des observations de la vérification et des orientations pertinentes à venir.

Suivi

116. Nous avons remarqué que certaines organisations ont fait face à des défis importants dans l'application des exigences du cadre de nomination en 2006. Nous avons pu définir quelles étaient ces organisations d'après la proportion de nominations de cadres de direction jugées insatisfaisantes ou qui nécessitaient des améliorations. Ces organisations ont fourni à la CFP un plan d'action précisant les mesures qui ont été prises et celles prévues dans le but d'améliorer les nominations de cadres de direction et les processus de nomination et d'assurer leur conformité à l'égard du cadre de nomination de la CFP.

Sommaire des réponses des organisations

Les administrateurs généraux de toutes les organisations ayant fait l'objet d'une vérification ont eu l'occasion de prendre connaissance des résultats de la vérification et de les commenter. Les organisations ont insisté sur le fait que 2006 était une année de transition en ce qui a trait à l'application de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et à l'accroissement de la délégation des pouvoirs de nomination des cadres de direction. Les défis comprenaient, entre autres, l'élaboration d'un nouveau cadre de politiques ainsi que la complexité des obligations, des politiques, des lignes directrices et de l'interaction entre les diverses organisations concernées. Les administrateurs généraux ont indiqué qu'il s'agissait d'une période d'apprentissage et d'adaptation en ce qui a trait aux gestionnaires et aux pratiques en ressources humaines. La vérification était considérée comme une occasion de réfléchir aux exigences des lignes directrices et de mieux comprendre celles de la nouvelle législation. Les administrateurs généraux ont constaté que, depuis 2006, les pratiques s'améliorent à mesure que les organisations acquièrent davantage d'expérience. Ils ont indiqué, par ailleurs, que leur organisation prévoyait améliorer les processus de nomination de cadres de direction ou qu'elle avait déjà pris des mesures à cet égard.

114. La vérification a porté sur les nominations de cadres de direction effectuées au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de la LEFP. Les organisations acquiesçaient alors la capacité de mener ces processus de nomination. La Commission de la fonction publique (CFP) joue un rôle dans la protection de l'intégrité des processus de nomination de cadres de direction par la formation des conseillers en ressources humaines, l'élaboration de lignes directrices et de documents d'orientation ainsi que la prestation de services de dotation aux organisations. Nous avons constaté que les conseils et services offerts par la CFP doivent être améliorés. Les résultats de cette vérification indiquent également que la CFP devrait prendre des mesures dans un certain nombre de domaines.

La CFP a pris les engagements suivants :

Engagement 1 : Entreprendre un examen approfondi des services de ressourcement des cadres de direction offerts par la CFP aux organisations dans le but d'assurer la qualité de ces services et leur conformité au cadre de nomination de la CFP. La CFP s'engage à instituer un contrôle de la qualité rigoureux et à mettre en place des mécanismes pour aborder les changements apportés aux lignes directrices visées, tout en maintenant les normes de prestation de services.

Engagement 2 : Examiner et clarifier les lignes directrices et documents d'orientation de la CFP se rapportant aux éléments suivants :

- les exigences relatives aux notifications;
- l'évaluation des sous-compétences associées aux compétences clés en leadership en collaborant avec l'Agence de la fonction publique du Canada, au besoin;
- le choix du processus de nomination, dans les cas où un poste est reclassifié.

La CFP s'engage à fournir soutien et orientation aux gestionnaires d'embauche et aux conseillers en ressources humaines dans les deux principaux domaines à améliorer d'après la vérification : la conduite appropriée des évaluations et l'utilisation des mesures d'assouplissement qu'offre la LEFP.

Engagement 3 : La CFP entend utiliser la présente vérification comme point de repère pour adapter sa surveillance constante afin de rendre compte, de manière efficace, des résultats des nominations de cadres de direction. Les activités de surveillance serviront à améliorer les futurs travaux de vérification. Une vérification de suivi sera effectuée dans deux ans.

112. Nous avons constaté que, dans 14 des 58 processus de nomination internes non annoncés (excluant les reclassements), on avait doté les postes à partir d'une liste de candidats qui s'étaient qualifiés dans le cadre d'autres processus annoncés menés par d'autres organisations ou par l'organisation même².

113. C'est au gestionnaire d'embauche qui nomme un candidat à l'issue d'un processus de dotation collective qu'il revient de s'assurer que le principe du mérite a été respecté et que la documentation appropriée figure au dossier. Des 14 nominations de candidats à des postes effectuées au terme de processus de dotation collective, cinq se sont révélées insatisfaisantes. Quatre de ces nominations donnaient l'impression que l'un des candidats avait été pressenti.

² En 2008, une orientation a été fournie en ce qui concerne l'annonce des processus de dotation collective afin que certains types de pratiques soient considérés comme des processus *annoncés* plutôt que *non annoncés*.

Peu de preuves indiquent que les qualifications constituant un atout ont été utilisées pour appuyer la sélection des candidats

107. Enfin, nous avons recueilli des preuves dans au moins 28 dossiers de nomination indiquant que les conseillers en ressources humaines ont joué un rôle important de remise en question des décisions des gestionnaires d'embauche. Dans bien des cas, les conseillers en ressources humaines ont collaboré avec les gestionnaires d'embauche afin de changer certains aspects du processus de nomination afin de le rendre plus accessible, plus transparent, plus juste et entièrement fondé sur le mérite. Dans 15 de ces cas, il est clair que les gestionnaires d'embauche n'ont pas suivi ces conseils.
108. La LEFP permet aux administrateurs généraux de tenir compte de toute qualification supplémentaire qui pourrait constituer un atout pour le travail à effectuer ou pour l'organisation, à l'heure actuelle ou dans l'avenir. Ces qualifications leur fournissent une souplesse leur permettant de mieux gérer la présélection, l'évaluation et la nomination subséquente des candidats. L'utilisation des qualifications constituant un atout pour sélectionner les candidats était un nouveau concept au moment de l'entrée en vigueur de la LEFP.
109. Nous avons recueilli peu de preuves indiquant que les qualifications constituant un atout ont été utilisées de façon efficace dans la gestion des processus de nomination. On a utilisé des qualifications de ce type lors de la présélection ou l'évaluation dans le cadre de 67 des 210 processus annoncés (32 %).
- Défis particuliers à relever sur le plan de la dotation collective**
110. La dotation collective est un processus de sélection au cours duquel des gestionnaires collaboreront dans le but de doter plusieurs postes au sein de plusieurs organisations et régions. Grâce à la délégation des pouvoirs aux administrateurs généraux, les gestionnaires peuvent désormais recourir à la dotation collective pour doter également des postes de cadres de direction.
111. Pour ce faire, les gestionnaires doivent s'entendre sur des critères de mérite communs, la définition et le niveau de compétences requis pour chaque poste. Ce processus vise à établir des bassins de candidats partiellement ou entièrement qualifiés. Les candidats partiellement évalués seront par la suite entièrement évalués au regard de tout critère de mérite non encore évalué et établi pour le poste à doter. Ce bassin offre aux gestionnaires d'embauche la souplesse nécessaire pour entreprendre des processus de dotation au moment opportun.

Autres points à améliorer

Les processus utilisés pour nommer les cadres de direction au sein des services de ressources humaines comportent d'importants défis

- 102. Certains processus de nomination ayant fait l'objet d'une vérification concernaient des postes de direction se rapportant au domaine des ressources humaines, notamment à la dotation. Nous nous attendions à ce que les processus menant à la nomination de ces cadres donnent le ton à l'ensemble de l'organisation en respectant le cadre de nomination de la CFP et les valeurs de nomination.
- 103. Des 33 nominations de cadres en ressources humaines qui ont été vérifiées, 4 ont été jugées insatisfaisantes; 12 autres nécessitaient des améliorations.
- 104. Les organisations et les communautés fonctionnelles doivent examiner les façons d'accroître l'objectivité des processus de nomination des cadres de direction dans le domaine des ressources humaines.

La participation des conseillers en ressources humaines améliore les processus de nomination

- 105. Les conseillers en ressources humaines peuvent jouer un rôle clé et avoir une incidence positive quant au respect des exigences des politiques et à la production de la documentation adéquate. Ils fournissent habituellement des conseils stratégiques ainsi que des conseils sur la façon d'exécuter certains processus de nomination. Nous avons observé le rôle joué par les conseillers en ressources humaines au cours du processus de nomination en vérifiant s'ils participaient au jury d'évaluation.

La participation des conseillers en ressources humaines au processus de nomination des cadres de direction améliore la capacité de respecter les lignes directrices et les valeurs de nomination de la CFP.

- 106. Comme il a été mentionné ci-dessus, l'évaluation est l'étape du processus de nomination où nous avons noté un certain nombre de défis quant au respect des lignes directrices en matière de nomination et des valeurs de nomination. Nous avons constaté que, dans le cadre des processus où les conseillers en ressources humaines ont participé au jury d'évaluation, les exigences des lignes directrices à l'égard de l'évaluation étaient respectées deux fois plus souvent que dans les processus où ils n'y ont pas participé.

La délégation des pouvoirs d'approbation des nominations a été généralement respectée

97. L'entrée en vigueur de la LEFP a encouragé la CFP à déléguer ses pouvoirs de nomination des cadres de direction aux administrateurs généraux, ce qu'elle a fait. Les pouvoirs délégués sont décrits dans l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé par la présidente de la CFP et par l'administrateur général de l'organisation. La délégation des pouvoirs permet aux organisations de gérer leurs propres activités de dotation et besoins en matière de recrutement de la façon la plus efficace et efficiente possible. Elle vise à fournir aux organisations la souplesse nécessaire à l'élaboration de leurs propres lignes directrices conformément à la série de lignes directrices de la CFP. Les organisations doivent, entre autres, établir des lignes directrices sur la zone de sélection ainsi que des critères encadrant le choix du processus de nomination.
98. Selon les conditions énoncées dans l'IDRN, chaque administrateur général peut subdéléguer ses pouvoirs de nommer des cadres de direction à d'autres personnes au sein de son organisation. Les gestionnaires d'embauche peuvent effectuer des nominations au sein de leur propre sphère de responsabilités, en vertu des pouvoirs qui leur ont été subdélégués. En 2006, 50 % des administrateurs généraux des organisations ayant fait partie de cette vérification ont subdélégué leurs pouvoirs de nomination de cadres de direction à des personnes ou à des postes précis dans leur organisation. Les personnes exerçant des pouvoirs subdélégués peuvent signer les lettres d'offre envoyées aux candidats choisis.
99. Nous nous attendions à ce que les lettres d'offre soient signées par les personnes, exerçant des pouvoirs subdélégués. Nous nous attendions également à ce que les organisations aient élaboré des lignes directrices sur la zone de sélection et qu'elles aient établi des critères quant au choix du processus de nomination.
100. Nous avons constaté que presque toutes les lettres d'offre ont été signées par des personnes à qui l'on avait subdélégué de tels pouvoirs. Cependant, 13 lettres ont été signées par des personnes qui ne disposaient pas des pouvoirs subdélégués requis. Des mesures sont prises en collaboration avec les organisations concernées pour examiner ces nominations et régler ces situations. Trois de ces cas font partie des nominations jugées insatisfaisantes qui seront examinées plus en détail.
101. Nous avons constaté que toutes les organisations examinées au cours de cette vérification ont élaboré les lignes directrices nécessaires à l'établissement d'un IDRN.

Le processus de notification a en général été respecté, mais des aspects des lignes directrices doivent être précisés

94. Nous avons également vérifié si les nominations respectaient les lignes directrices en matière de nomination en ce qui a trait à la communication des résultats du processus aux candidats. La LEFP en vigueur exige la possibilité d'avoir une discussion informelle ainsi que la notification en deux étapes pour les processus de nomination internes. Les lignes directrices en matière de notification et de discussion informelle précisent que les candidats doivent recevoir :
- de l'information, au moment opportun, sur la décision de ne plus les prendre en considération;
 - une première notification indiquant le nom des personnes dont la candidature a été retenue aux fins de nomination;
 - une deuxième notification indiquant le nom des personnes dont on propose la nomination ou des personnes nommées.
- Les notifications donnent l'occasion aux candidats de demander une discussion informelle et les informent de leur droit et des motifs pour déposer une plainte auprès du Tribunal de la dotation de la fonction publique.

95.

Dans l'ensemble, 28 nominations ne respectaient pas les exigences relatives à la première ou à la deuxième notification. Par exemple, nous avons découvert des cas où les lettres d'offre avaient été envoyées sans que soit laissée une période suffisante pour la tenue des discussions informelles, ou les notifications n'avaient pas été envoyées. De plus, les dossiers relatifs à 24 autres nominations ne contenaient pas de preuves suffisantes pour démontrer que les notifications avaient été émises ou qu'elles respectaient ces exigences.

96.

En ce qui a trait à la notification, la législation ne fait pas de distinction entre les processus annoncés où il n'y a qu'un seul postulant et ceux où il y en a plus d'un. Lorsqu'il n'y a qu'un seul postulant, la notification ne serait envoyée qu'à la personne prise en considération aux fins de nomination. Nous avons constaté que, dans le cadre de huit processus annoncés, un seul postulant a manifesté son intérêt à l'égard du poste vacant. Nous n'avons donc pas tenu compte de ces nominations dans les cas dont il a été question ci-dessus.

Les conditions d'emploi ont été respectées en grande partie

88.

Nous avons constaté que, lors de 14 nominations (5 %), les exigences à l'égard de l'autorisation en matière de priorité n'ont pas été respectées. Par exemple, dans certains cas, cette autorisation n'a pas été obtenue, tandis que, dans d'autres cas, nous avons constaté que les qualifications essentielles utilisées pour obtenir l'autorisation n'étaient pas les mêmes que celles ayant servi à évaluer les candidats.

89.

Avant qu'un candidat ne soit nommé, il doit répondre à certaines conditions d'emploi. Il doit, entre autres, fournir une preuve de sa cote de sécurité, prêter serment ou faire une déclaration solennelle s'il est un nouveau fonctionnaire et répondre à toute autre condition précisée par l'organisation dans l'annonce du poste.

90.

Nous avons constaté que 22 personnes nommées (8 %) ne répondaient pas aux conditions d'emploi au moment opportun. Parmi ces nominations, 14 découlaient de processus annoncés. Dans les dossiers relatifs à 29 autres nominations (11 %), la documentation ne suffisait pas pour démontrer que la personne nommée répondait à ces conditions au moment opportun.

Les exigences linguistiques ont en général été respectées

91.

Nous nous attendions à ce que les nominations de cadres de direction respectent les exigences linguistiques énoncées dans la LEFP, le cadre de nomination ainsi que les autres exigences des organismes centraux. La politique du Conseil du Trésor exige également que les connaissances linguistiques requises pour le poste soient, entre autres, liées à la région de travail.

92.

Lorsque l'organisation ne s'attend pas à ce que les candidats du bassin possèdent immédiatement ces connaissances linguistiques mais à ce qu'ils les acquièrent dans des délais préétablis, d'autres exigences entrent en ligne de compte. Selon les politiques du Conseil du Trésor, la justification de l'utilisation de la dotation non impérative doit faire état de la façon dont les fonctions bilingues du poste seront exercées pendant la période où le titulaire suit une formation linguistique. De plus, l'embauche des cadres de direction qui ne satisfont pas aux exigences linguistiques d'un poste dans une région bilingue doit être approuvée par l'administrateur général. Enfin, la CFP exige que le candidat signe un engagement à devenir bilingue. Ce document doit également être signé par l'administrateur général.

93.

Dans l'ensemble, 19 des 270 nominations découlant de processus annoncés ou non annoncés (7 %) ne respectaient pas l'une des diverses exigences linguistiques. Le tiers des 15 nominations non impératives effectuées ne comportait pas d'explication quant à la façon dont les fonctions bilingues du poste seraient exercées. Trois dossiers de nomination ne contenaient aucune approbation écrite signée par l'administrateur général justifiant la dotation non impérative.

Autres exigences des processus de nomination

83. Le présent rapport a jusqu'ici traité principalement de questions entourant l'évaluation et le choix du processus de nomination. Cependant, d'autres exigences du cadre de nomination tout aussi importantes servent également à veiller à ce que les valeurs soient respectées. La prochaine section porte sur les 270 nominations ayant fait l'objet d'une vérification qui n'ont pas été jugées insatisfaisantes et qui ne concernent pas les processus annulés ou infructueux dont il a été question ci-dessus.

La plupart des nominations ont respecté la zone de sélection et l'autorisation en matière de priorité

84. Selon les lignes directrices de la Commission de la fonction publique (CFP) en matière de zone de sélection, celle-ci doit fournir aux candidats éventuels un accès raisonnable et juste aux possibilités d'emploi et aux recours. La zone de sélection est établie et appliquée en fonction des critères à cet égard : l'équité en matière d'emploi, les critères géographiques, professionnels et organisationnels (voir les définitions à l'annexe B). Lors d'un processus non annoncé, la zone de sélection détermine les personnes qui auront droit aux recours, à savoir les personnes les plus touchées par la nomination, tout en tenant compte de la nature du processus non annoncé.

85. Nous nous attendions à ce que la zone de sélection et de recours dans le cadre de chaque nomination respecte la politique organisationnelle ainsi que les lignes directrices de la CFP. Dans le cas des processus annoncés, nous nous attendions à ce que les personnes à l'intérieur de la zone de sélection aient une possibilité raisonnable de postuler et d'être prises en considération pour le poste. Dans le cas des processus internes non annoncés, nous nous attendions à ce que les personnes dont la candidature n'a pas été prise en considération aient un accès réel aux recours.

86. Nous avons constaté que 22 des 270 nominations découlant de processus annoncés et non annoncés (7 %) ne respectaient pas ces critères. Par exemple, dans le cadre de processus annoncés, nous avons examiné des cas où la zone de sélection utilisée pour présélectionner les candidats ne respectait pas les critères de l'organisation.

87. Selon la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), aux fins de l'application du mérite, il faut prendre la candidature de certaines personnes en considération dans la plupart des processus de nomination. Il est ici question des personnes qui reviennent d'un congé, de celles mises en disponibilité et des membres des Forces canadiennes blessés en service. Nous nous attendions à ce que les organisations déterminent, avant d'amorcer un processus de nomination, si certains candidats jugés qualifiés pouvaient être pris en considération.

Les méthodes d'évaluation pour les processus non annoncés doivent être améliorées de façon significative

78. Comme c'est le cas pour les processus annoncés, les candidats participant à un processus non annoncé, y compris les reclassements, doivent tout de même être évalués afin de veiller à ce qu'ils possèdent les qualifications essentielles du poste.
79. Dans l'ensemble, nous avons constaté que, pour 55 des 81 nominations découlant de processus non annoncés (68 %), les pratiques d'évaluation ne respectaient pas les lignes directrices en matière de nomination et les valeurs de nomination.
80. Nous avons noté que pour 29 des 81 nominations découlant de processus non annoncés (36 %), les candidats n'ont pas été évalués de façon adéquate, particulièrement en ce qui a trait aux études et à l'expérience. Dans 37 des 81 processus (46 %), les exigences en matière d'évaluation n'ont pas été respectées, notamment pour ce qui est de l'évaluation des compétences clés en leadership. Dans l'un des cas, on n'a pas fourni suffisamment de documentation sur l'évaluation.
81. Nous n'avons pas constaté de différence importante sur le plan de l'évaluation entre, d'une part, les processus non annoncés internes et externes à la fonction publique et, d'autre part, ceux ayant trait à des reclassements.

Les méthodes d'évaluation pour les processus de nomination annulés ou infructueux doivent être améliorées

82. Nous avons évalué les processus annulés ou infructueux de la même façon que les processus qui ont mené à une nomination. Parmi les 31 processus annulés ou infructueux vérifiés, nous avons constaté que 5 nécessitaient une amélioration quant à la façon dont les candidats ont été évalués. Quinze processus ont été annulés avant l'achèvement des évaluations. Nous avons noté un cas où les résultats d'un processus annulé ont été utilisés pour effectuer une autre nomination. Cette nomination a été jugée insatisfaisante pour les raisons énoncées ci-dessus. La transparence et la justice sont des valeurs clés en ce qui a trait aux processus annulés ou infructueux. Il faut ainsi examiner la façon dont les candidats sont évalués au départ (ou présélectionnés) et la façon dont ils sont évalués par rapport aux exigences du poste.

Pièce 8 : Explications fournies pour justifier le recours à un processus non annoncé

Commentaires adéquats	Commentaires inadéquats
-----------------------	-------------------------

<ul style="list-style-type: none"> On fait état d'une recherche ayant révélé que seuls quelques spécialistes étaient disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Le poste doit être doté rapidement (bien qu'il ait été vacant depuis plus d'un an).
--	---

<ul style="list-style-type: none"> Un processus annoncé antérieur ou semblable a été mené, mais n'a pas permis de trouver de candidats qualifiés. 	<ul style="list-style-type: none"> Le poste est « extrêmement important pour l'organisation », et pourtant on ne précise pas ce qui se produirait si le poste était doté au moyen d'un processus annoncé.
--	--

<ul style="list-style-type: none"> La justification fait état du plan de ressources humaines ou de la planification en général. 	<ul style="list-style-type: none"> On souligne uniquement que « les valeurs de nomination ont été respectées », sans fournir d'explication.
--	--

<ul style="list-style-type: none"> La nomination fait partie d'un programme de perfectionnement professionnel. 	<ul style="list-style-type: none"> On justifie le choix de la personne et non le choix du processus (le fait que la personne soit qualifiée ne suffit pas pour justifier le recours à un processus non annoncé; il pourrait y avoir un répertoire de candidats qualifiés).
---	---

<ul style="list-style-type: none"> La personne nommée est membre d'un groupe visé par l'équité en matière d'emploi et ciblé par la mesure de dotation. 	<ul style="list-style-type: none"> On explique comment le candidat proposé en est venu à obtenir une nomination intérimaire.
---	---

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

77. Nous avons constaté que le pourcentage élevé de processus non annoncés nécessitant des améliorations par rapport aux processus annoncés était attribuable, en grande partie, aux explications jugées insuffisantes pour justifier le choix de processus. Nous avons aussi relevé des exemples de situations où le recours à un processus annoncé ne semblait pas nécessaire (voir la pièce 9).

Pièce 9 : Le recours à un processus annoncé ne semble pas toujours nécessaire

Un ministère hautement spécialisé cherchait à doter un poste de cadre dont le titulaire devait posséder des compétences uniques et spécialisées. On avait déterminé qu'un fonctionnaire du ministère possédait l'expertise, le niveau de scolarité et l'expérience recherchés. Malgré la nature très spécialisée du poste et le fait que le fonctionnaire satisfaisait aux exigences établies, le ministère a entrepris un processus interne annoncé. Une seule personne a posé sa candidature (le fonctionnaire ciblé au départ), et c'est elle qui a été nommée.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

73. Les processus non annoncés offerts aux gestionnaires d'embauche une plus grande marge de manœuvre lors de situations où il y a une pénurie de spécialistes, lorsque les tentatives précédentes en vue de doter un poste ont échoué, ou lorsque le recours à un processus annoncé constituerait une contrainte excessive pour l'organisation. Les raisons invoquées pour justifier le recours à un processus non annoncé peuvent avoir une incidence majeure sur l'accessibilité du processus de nomination. Lorsqu'il est difficile pour un gestionnaire d'embauche de justifier son choix, celui-ci devrait s'interroger à savoir si le processus non annoncé constitue la meilleure solution.
74. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires d'embauche qui choisissent un processus non annoncé fournissent une justification écrite pour démontrer que le processus choisi satisfait aux critères de leur propre organisation et respecte les valeurs de nomination que sont la transparence, l'accessibilité et la justice.
75. Lorsqu'une organisation procède à la reclassement d'un poste, elle doit préparer une justification conformément aux politiques de l'Agence de la fonction publique du Canada. Elle doit aussi satisfaire aux exigences des lignes directrices en matière de nomination de la CFP en ce qui concerne les processus non annoncés. Nous avons constaté que, pour les 28 reclassements effectués dans le cadre des 81 processus non annoncés, 15 des justifications fournies ne précisaient pas en quoi le processus choisi satisfaisait aux critères de l'organisation ou aux valeurs de nomination. Par ailleurs, 7 autres dossiers de reclassement ne contenaient aucune justification.
76. Dans le cas des 53 autres nominations découlant de processus non annoncés, 8 dossiers ne contenaient aucune explication pour justifier le choix du processus. De plus, dans le cas de 33 des nominations effectuées au terme de processus non annoncés dont le dossier contenait une justification, les critères utilisés par l'organisation pour justifier le recours à un processus non annoncé n'ont pas été respectés ou la justification ne démontrait pas en quoi ce choix était conforme aux valeurs de nomination. Dans la **pièce 8** figurent certains commentaires tirés des justifications ayant été jugées soit adéquates, soit inadéquates.

La justification du choix de processus non annoncés doit être mieux étayée

70.

Conformément aux lignes directrices de la CFP en ce qui concerne le choix du processus de nomination, les gestionnaires d'embauche qui décident d'utiliser un processus non annoncé doivent fournir une justification écrite démontrant que le processus respecte les valeurs de nomination que sont la transparence, l'accessibilité (y compris la représentativité) et la justice. Ils doivent en outre expliquer en quoi ce choix satisfait à leurs critères organisationnels quant au choix de processus de nomination non annoncé.

71.

Selon les lignes directrices, le choix de recourir à des processus de nomination annoncés ou non annoncés, internes ou externes, doit être conforme au plan des ressources humaines de l'organisation et aux valeurs fondamentales et directrices. Les gestionnaires d'embauche doivent tenir compte des éléments suivants au moment d'utiliser un processus annoncé ou non annoncé :

- les valeurs (accessibilité, justice, transparence et représentativité);
- la planification (plan des ressources humaines ou d'activités, politiques organisationnelles, maintien en poste, transfert ou perfectionnement des compétences et aspirations professionnelles du personnel);
- les exigences du poste (nature du travail à effectuer, exigences linguistiques et emplacement géographique);
- les réalités opérationnelles (efficacité et considérations financières);
- le marché du travail (circonstances justifiant la prise en compte d'une seule candidature, disponibilité sur le marché du travail et autres sources de candidats comme les répertoires de candidats partiellement qualifiés).

72.

La planification des ressources humaines permet de déterminer les critères organisationnels et d'élaborer les stratégies de recrutement. De plus, elle aide les gestionnaires à décider s'ils doivent doter un poste au moyen d'un processus interne ou externe, recourir à un processus annoncé ou non annoncé et tirer parti des mesures d'assouplissement accrues qu'offre la LEFP (voir la pièce 7).

Pièce 7 : Pratiques dignes de mention

En 2006, Statistique Canada et Transports Canada avaient bien élaboré leurs plans de ressources humaines, qu'ils ont utilisés dans le cadre de leurs processus de nomination. Statistique Canada a choisi des processus non annoncés pour doter 4 postes de direction sur 11, et aucune des personnes nommées n'occupait le poste par intérim. Trois de ces quatre nominations faisaient suite à une promotion accordée dans le cadre du programme de perfectionnement. À Transports Canada, sur un total de 8 nominations, seules 2 ont été effectuées au terme d'un processus non annoncé. Les deux personnes nommées n'occupaient pas le poste par intérim.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

Une plus grande attention doit être accordée à la justification du choix du candidat (la « bonne personne »)

66. Au titre de l'ancienne LEFP, il suffisait de consigner le classement des candidats les uns par rapport aux autres dans un document signé par les membres du jury de sélection pour justifier le choix du candidat retenu et ainsi satisfaire à l'obligation de rendre compte. Or, la *Loi* en vigueur contient une définition du mérite selon laquelle il n'est plus nécessaire de classer les candidats. Les administrateurs généraux peuvent maintenant choisir un candidat quand il s'agit de la « bonne personne », par exemple quand un candidat répond à certains besoins organisationnels ou qu'il possède des qualifications constituant un atout pour le poste. Le cadre de nomination qui découle de la LEFP exige que les raisons justifiant le choix d'un candidat soient consignées au dossier aux fins de transparence et de justice. Ainsi, nous nous attendions à trouver une justification du choix du candidat lorsque plusieurs personnes avaient été jugées qualifiées dans le cadre d'un processus annoncé.
67. Des 101 nominations effectuées au terme de processus annoncés qui comptaient plus d'un candidat qualifié, 39 dossiers de nomination (39 %) ne contenaient pas suffisamment d'information pour expliquer le choix de la « bonne personne ».

Des améliorations s'imposent pour que les processus non annoncés respectent les valeurs de nomination et les lignes directrices en matière de nomination

68. La LEFP actuelle permet aux gestionnaires d'embaucher de recourir à un processus annoncé ou à un processus non annoncé. Lorsqu'un processus n'est pas annoncé, le gestionnaire d'embauche n'est pas tenu de solliciter de candidatures. Les lignes directrices de la CFP exigent que le choix du processus de nomination soit fait de manière à respecter les valeurs fondamentales et directrices, à permettre aux organisations de répondre à leurs besoins opérationnels et à leurs besoins en matière de ressources humaines et à s'acquitter des responsabilités organisationnelles et ministérielles associées aux droits de priorité des personnes. Comme c'est le cas pour toutes les nominations effectuées en vertu de la LEFP, une évaluation est requise afin d'assurer le respect du principe du mérite.
69. Nous avons déterminé que des améliorations s'imposaient dans 70 des 81 nominations résultant de processus non annoncés (86 %). Notre analyse exclut les 26 nominations effectuées dans le cadre de processus non annoncés jugés insatisfaisants dont il a été question précédemment. L'analyse détaillée de ces 70 nominations est présentée ci-après.

postes de EX-4 et EX-5 étaient souvent conformes aux valeurs de nomination et aux lignes directrices en matière de nomination. En effet, elles s'y conformaient dans presque deux fois plus de cas que les méthodes utilisées aux fins des processus visant des nominations à des postes de EX-1 à EX-3.

La présélection des candidats doit être améliorée

64. Les gestionnaires d'embauche, avec l'aide des conseillers en ressources humaines, doivent établir les qualifications essentielles associées au travail à exécuter, y compris la connaissance des langues officielles, tant pour les processus annoncés que pour les processus non annoncés. De plus, ils peuvent choisir les qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels qui figureront dans l'énoncé des critères de mérite. L'annonce de possibilité d'emploi devrait communiquer clairement cette information aux candidats éventuels. Les demandes d'emploi reçues font l'objet d'une première évaluation (la présélection), qui vise à déterminer si les postulants satisfont aux exigences relatives aux études et à l'expérience, et s'ils se trouvent dans la zone de sélection établie pour le processus en question. Seules les personnes retenues à la présélection passent à l'étape suivante du processus.

Pièce 6 : Exemples de problèmes liés à la présélection

Présélection non conforme

- La présélection des candidats a été fondée sur des qualifications qui ne figuraient pas dans l'annonce.
- La zone de sélection n'a pas été correctement évaluée.

Données insuffisantes

- Rapports de présélection inexistant ou complètement vierges.
- Présélections incomplètes (espaces laissés en blanc ou points d'interrogation à côté de certaines qualifications).

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

65. Nous avons constaté que pour 15 des 189 nominations découlant de processus annoncés (8 %), les candidats n'ont pas été évalués de façon efficace à l'égard des critères de présélection. Par ailleurs, les dossiers relatifs à deux autres nominations ne contenaient pas suffisamment d'information pour nous permettre de conclure que la présélection des candidats avaient été efficace. Dans certains dossiers de nomination, il n'y avait aucune preuve d'une présélection (voir la pièce 6).

61. Nous avons constaté que 53 des 189 nominations découlant de processus annoncés (28 %) ne satisfaisaient pas à une ou à plusieurs de ces exigences. Les méthodes d'évaluation employées aux fins de 15 de ces nominations ne permettaient pas d'évaluer correctement les qualifications essentielles comme l'exigent les lignes directrices de la CFP. En plus de ces 53 nominations nécessitant des améliorations, 46 dossiers ne contenaient pas suffisamment d'information pour nous permettre de bien démontrer que ces qualifications avaient été évaluées correctement ou que les candidats avaient été traités de façon juste (voir la pièce 5).
- Pièce 5 : Exemples des défis identifiés dans les méthodes d'évaluation**
- Qui n'ont pas permis d'évaluer correctement les qualifications :**
- Les questions d'entrevue n'ont pas permis d'évaluer les qualifications essentielles et ont été la seule méthode d'évaluation utilisée à cette fin.
 - Le gestionnaire d'embauche a nommé un candidat ayant été jugé qualifié dans le cadre d'un autre processus de nomination, sans comparer les énoncés des critères de mérite ni évaluer le candidat au regard des critères qui étaient différents.
 - Il n'y a eu ni entrevue ni vérification des références conformément aux exigences relatives à la nomination de personnes n'ayant jamais occupé un poste de direction.
- Qui n'ont pas fourni de données suffisantes :**
- Les évaluations devant démontrer que la personne nommée possède les qualifications essentielles étaient incomplètes.
 - Des évaluations qui ne montrent pas les résultats de tous les candidats.
62. Comme le montre l'encadré des compétences clés en leadership, cinq sous-compétences définissent deux des quatre compétences clés en leadership. La compétence « excellence en gestion » regroupe les sous-compétences « gestion par l'action », « gestion de l'effectif » et « gestion des finances »; la compétence « réflexion stratégique » englobe les sous-compétences « analyse » et « idées ». Cependant, comme les lignes directrices ne précisaient pas clairement s'il fallait évaluer ces sous-compétences de façon distincte, nous avons choisi de ne pas les inclure dans notre vérification. Soulignons que plus du tiers des processus annoncés prévoyaient des méthodes pour évaluer ces sous-compétences. Cependant, même les organisations qui en ont fait l'évaluation estiment que cette pratique est bonne, mais qu'elle n'est pas nécessaire.
63. Nous avons aussi cherché à savoir si les évaluations des personnes nommées à l'issue de processus annoncés étaient conformes aux valeurs de nomination et aux lignes directrices en matière de nomination et variaient selon le niveau du poste de direction à doter. Nous avons constaté que les méthodes d'évaluation employées dans les processus annoncés visaient des

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

56. Sans tenir compte des 21 cas jugés insatisfaisants dont il a été question plus haut, nous avons déterminé qu'une amélioration des méthodes d'évaluation s'imposait pour 57 des 189 nominations découlant de processus annoncés, soit 30 %. Par ailleurs, il était plus probable que les nominations effectuées à l'issue de processus externes annoncés nécessitent des améliorations comparativement aux processus internes annoncés. Une analyse détaillée de ces constatations est présentée ci-après.

D'importantes améliorations doivent être apportées aux méthodes d'évaluation

57. Afin d'assurer le respect du mérite, la LEFP exige que les candidats soient évalués au regard des qualifications essentielles requises pour exercer les fonctions du poste. Bien qu'il existe une certaine marge de manœuvre quant aux méthodes d'évaluation pouvant être employées à cette fin, les lignes directrices énoncent tout de même certaines exigences de base à respecter.

58. Au cours des six premiers mois de 2006, certaines méthodes d'évaluation (au moins l'entrevue structurée et la vérification structurée des références) devaient être utilisées pour permettre l'entrée au sein du groupe de la direction à tous les niveaux. Au cours de cette même période, une autre méthode était exigée pour les processus de nomination externes et non annoncés. Bien qu'il soit précisé dans la LEFP que le mérite doit être évalué, les lignes directrices en matière de nomination ne font état d'aucune exigence particulière quant à la façon de procéder pour la promotion d'une personne qui fait déjà partie du groupe de la direction.

59. En juin 2006, les lignes directrices ont été modifiées de sorte que l'entrevue structurée et la vérification structurée des références soient requises pour les nominations au groupe de la direction et les promotions au sein de celui-ci. Malgré le fait que cette modification ait été communiquée à certains comités supérieurs de gestion des ressources humaines en juin 2006, les chefs des ressources humaines n'en ont été informés officiellement qu'en décembre 2006. Par conséquent, bien que nous ayons vérifié si l'entrevue structurée et la vérification structurée des références avaient été utilisées, notre évaluation ne portait pas sur ces exigences.

60. Nous nous attendions à ce que les qualifications évaluées figurent dans l'énoncé des critères de mérite. Nous nous attendions aussi à ce que les méthodes d'évaluation employées permettent d'évaluer efficacement les qualifications établies, y compris les connaissances et les compétences clés en leadership (valeurs et éthique, réflexion stratégique, excellence en gestion et engagement – voir l'encadré). Par ailleurs, nous nous attendions à ce que les évaluations soient administrées de façon juste, de manière à accorder le même traitement à tous les candidats (à moins que l'organisation ne soit tenue de prendre des mesures d'adaptation au titre de la législation sur l'équité en matière d'emploi).

Compétences clés en leadership

- Valeurs et éthique
- Réflexion stratégique
- Analyse
- Idées
- Excellence en gestion
- Gestion par l'action
- Gestion de l'effectif
- Gestion des finances
- Engagement

respectent les lignes directrices et les valeurs pertinentes. Même dans les cas où les processus sont menés par des fournisseurs de services, il incombe à l'organisation de veiller à ce que les dossiers de nomination soient complets. De plus, la documentation fait partie des conditions énoncées dans l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination.

52.

Pour que l'administrateur général puisse s'assurer que le mérite a été respecté, le dossier de nomination doit contenir des preuves indiquant que les qualifications essentielles des candidats ont fait l'objet d'une évaluation. Nous avons relevé 13 dossiers qui ne contenaient aucune preuve indiquant que les qualifications essentielles des candidats avaient été évaluées. Sur ces 13 dossiers, un portait sur un processus annoncé, tandis que 12 concernaient des processus non annoncés. Enfin, un de ces 13 dossiers visait une nomination à un poste de niveau EX-4.

Mesures prises à l'égard des dossiers insatisfaisants

53.

Lorsque la situation l'exige, des mesures seront prises à l'égard des 47 nominations jugées insatisfaisantes. Les dossiers qui ne contenaient aucune preuve justifiant le choix du candidat seront soumis directement aux organisations afin qu'elles mènent les évaluations voulues. D'autres dossiers feront l'objet d'un examen plus approfondi qui permettra de déterminer si des mesures correctives supplémentaires s'imposent. La Direction générale des enquêtes envisagera d'enquêter uniquement sur les processus de nomination qui répondent aux critères relatifs aux enquêtes. Il s'agit ici, entre autres, des processus qui relèvent de la compétence de la Commission pour lesquels aucune autre voie de recours n'est possible et où il existe une possibilité de mettre en œuvre des mesures correctives.

Les méthodes d'évaluation des candidats utilisées dans le cadre des processus annoncés doivent être améliorées

54.

Le respect de la valeur fondamentale qu'est le mérite passe essentiellement par l'élaboration et l'utilisation de méthodes d'évaluation. L'étape de l'évaluation du processus de nomination annoncé comprend la présélection des candidats. Cette démarche permet de s'assurer que ceux-ci satisfont, à tout le moins, aux exigences en matière d'études et d'expérience et qu'ils se trouvent dans la zone de sélection. Cette étape englobe aussi l'élaboration et l'utilisation de méthodes permettant d'évaluer d'autres qualifications essentielles, y compris les connaissances, les compétences clés en leadership et la connaissance des langues officielles.

55.

Nous nous attendions à ce que chaque nomination et processus de nomination respecte les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), le cadre de nomination (y compris les lignes directrices organisationnelles et les politiques du Conseil du Trésor) ainsi que l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination signé avec la CFP.

51. La documentation est un facteur essentiel pour permettre aux administrateurs généraux de surveiller les processus de nomination des cadres de direction et de rendre compte à cet égard. Pour mener un processus transparent, il faut adopter de bonnes pratiques de documentation. Les dossiers de nomination doivent contenir des documents justificatifs suffisants et appropriés afin que les administrateurs généraux puissent s'assurer que les processus de nomination

Certains dossiers de nomination ne contenaient pas les documents clés permettant de déterminer si le mérite avait été respecté

50. Nous n'avons trouvé aucune preuve d'influence politique sur le choix de la personne nommée dans ces dossiers ni dans le reste des dossiers de nomination vérifiés.
49. Sur les 31 nominations de candidats qui semblaient avoir été pressentis, 17 découlaient de processus de nomination annoncés et 14, de processus de nomination non annoncés. Cinq de ces 31 cas visaient des nominations à des postes des niveaux EX-4 et EX-5. Dans 15 cas, les personnes nommées étaient celles qui occupaient déjà le poste à titre intérimaire, cinq de ces personnes ayant assuré l'intérim pendant plus de deux ans.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

Un ministère a lancé un processus de nomination interne annoncé pour un poste bilingue (impératif à la nomination) de niveau EX-2 dans une région unilingue. Le ministère a évalué tous les candidats, sauf un. Ce candidat n'était pas disponible pour se soumettre à l'évaluation pendant une période de deux mois, pour des raisons valables. Le ministère a néanmoins décidé de faire une offre de nomination près de trois semaines avant l'évaluation du dernier candidat. Il semble que le ministère n'ait pas attendu du fait que les résultats que la personne nommée avait obtenus à l'évaluation de langue seconde arrivaient à expiration moins d'une semaine après la nomination.

Un autre ministère a lancé un processus de nomination interne annoncé pour doter un poste de niveau EX-2. Nous avons recueilli des preuves selon lesquelles la personne nommée avait participé à l'élaboration de l'énoncé des critères de mérite et au choix de la zone de sélection. La personne nommée occupait ce poste à titre intérimaire depuis 18 mois.

Nous avons également trouvé des preuves indiquant que la personne nommée a assuré la planification de son propre processus de nomination, y compris la durée d'emploi, le traitement et le niveau de sécurité. À la demande de la personne nommée, le niveau de sécurité a été revu à la baisse pour correspondre à son propre niveau.

Un ministère a lancé un processus externe non annoncé pour doter un poste de niveau EX-1. Ce processus a été proposé au moment où la période d'emploi occasionnel de la personne nommée approchait de la limite de 90 jours. La direction a proposé la création d'un poste de durée déterminée de niveau EX-1 pour cette nomination, même si les conseillers en ressources humaines étaient d'avis que les fonctions exercées par la personne nommée ne correspondaient pas au niveau EX-1. Ce conseil n'a toutefois pas été suivi. Les fonctions figurant dans la justification écrite relative au choix d'un processus non annoncé n'étaient

Pièce 4 : Exemples de processus assortis de preuves indiquant que des candidats étaient pressentis

48. Nous avons également recueilli des renseignements sur 14 autres nominations (en plus des 17 dont il a été question précédemment) qui ont suscité des questions sur le plan de la justice et de l'accessibilité. Par exemple, nous avons trouvé des cas où le choix du processus de nomination semblait être en fonction d'un candidat en particulier plutôt qu'en fonction du plan de ressources humaines, des critères organisationnels et des valeurs de nomination, et où le choix du processus de nomination allait à l'encontre de certains éléments de preuve figurant au dossier. La façon dont ces processus de nomination ont été menés portait à croire qu'un candidat avait déjà été choisi. Nous nous attendions à ce que tous les processus de nomination respectent les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité et la transparence, autant dans la réalité que dans la perception des gens. Vous trouverez ci-après (**pièce 4**) des exemples qui illustrent le type de preuves que nous avons trouvées dans les dossiers.
47. Nous avons trouvé 17 nominations où au moins l'une des situations ci-dessus s'appliquait. De ce nombre, 14 processus de nomination comprenaient des qualifications qui semblaient taillées sur mesure afin de correspondre aux qualifications d'un candidat en particulier plutôt qu'aux qualifications requises pour le travail à effectuer (voir la **pièce 3**).

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

- Selon la description de travail, une attestation dans un domaine en particulier était requise pour le travail à accomplir. Les critères de mérite, toutefois, exigeaient que les candidats possèdent une attestation supplémentaire délivrée par une autre province. La personne nommée possédait ces deux attestations.
- Le niveau de scolarité requis a été révisé à la baisse pour correspondre à celui de la personne nommée. Cependant, ce niveau était inférieur à ce qui est généralement exigé pour ce type de postes. Pour cette même nomination, des qualifications très précises constituant un atout correspondaient exactement à celles qui figuraient dans le curriculum vitae de la personne nommée.

Pièce 3 : Exemples de preuves indiquant que les critères étaient taillés sur mesure pour les qualifications des candidats

Les nominations jugées insatisfaisantes soulèvent des questions quant au respect du mérite chez les personnes nommées

43. La présente section porte sur les 47 nominations qui ont été jugées insatisfaisantes. La vérification nous a permis de constater que des nominations étaient jugées insatisfaisantes par rapport aux trois critères suivants : a) le principe du mérite n'a pas été respecté; b) la façon dont les processus de nomination ont été menés porte à croire qu'un candidat avait été pressenti; c) rien dans les dossiers de nomination ne prouvait qu'une évaluation avait été faite. Certains dossiers ont été jugés insatisfaisants à l'égard de plus d'un de ces trois critères, mais ils ne sont comptabilisés qu'une seule fois aux fins de l'évaluation du respect des valeurs fondamentales en matière de nomination. Chacun de ces critères est abordé ci-après.

Dans certains cas, les personnes nommées ne semblent pas posséder les qualifications essentielles

44. Nous nous attendions à ce que les documents relatifs aux processus de nomination démontrent que les candidats retenus possédaient les qualifications essentielles liées aux études, aux connaissances, à l'expérience et aux exigences linguistiques établies pour le poste, de même que les compétences clés en leadership.

45. La plupart des documents relatifs aux processus de nomination démontraient effectivement que les candidats nommés possédaient les qualifications essentielles. Toutefois, dans le cas de trois nominations découlant de processus annoncés, la personne nommée ne semblait pas posséder les qualifications essentielles. Par exemple, un candidat a été nommé malgré le fait qu'il ne satisfaisait pas au critère lié aux connaissances nécessaires pour le poste. Ces trois nominations visaient des postes de niveaux EX-1 à EX-3.

Certaines preuves indiquent que des candidats étaient pressentis

46. En vertu de l'alinéa 30(2)a) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, l'administrateur général établit les qualifications essentielles requises pour le travail à effectuer. Nous nous attendions à ce que celles-ci soient fondées sur les exigences relatives au travail à accomplir, et non sur les qualifications des personnes qui ont pu occuper ce poste de façon temporaire. Nous avons vérifié si :
- l'énoncé de critères de mérite n'était pas conforme à la description de travail;
 - l'énoncé des critères de mérite semblait taillé sur mesure pour le candidat, en ce qui a trait aux qualifications essentielles ou aux qualifications constituant un atout, le cas échéant, plutôt que de correspondre au travail à effectuer;
 - un processus externe (qui offre davantage de souplesse en ce qui a trait aux exigences linguistiques) a été choisi en vue de favoriser la nomination d'un candidat pressenti provenant de l'interne.

41.

La **pièce 2** ci-après contient un résumé des constatations de la vérification. Un total de 47 nominations ont été jugées insatisfaisantes. Nous avons également constaté que 127 autres nominations (57 issues de processus annoncés et 70, de processus non annoncés) nécessitaient des améliorations pour que les processus soient conformes aux lignes directrices et aux valeurs de la Commission de la fonction publique en matière de nomination, en ce qui concerne les évaluations et le choix du processus de nomination. Dans l'ensemble, 143 nominations ont été jugées satisfaisantes en ce qui a trait aux évaluations et aux justifications pour le choix de processus de nomination non annoncés. Les 31 processus de nomination qui ont été annulés ou qui se sont avérés infructueux sont abordés de façon distincte plus loin dans le présent rapport.

Pièce 2 : Aperçu des constatations de la vérification

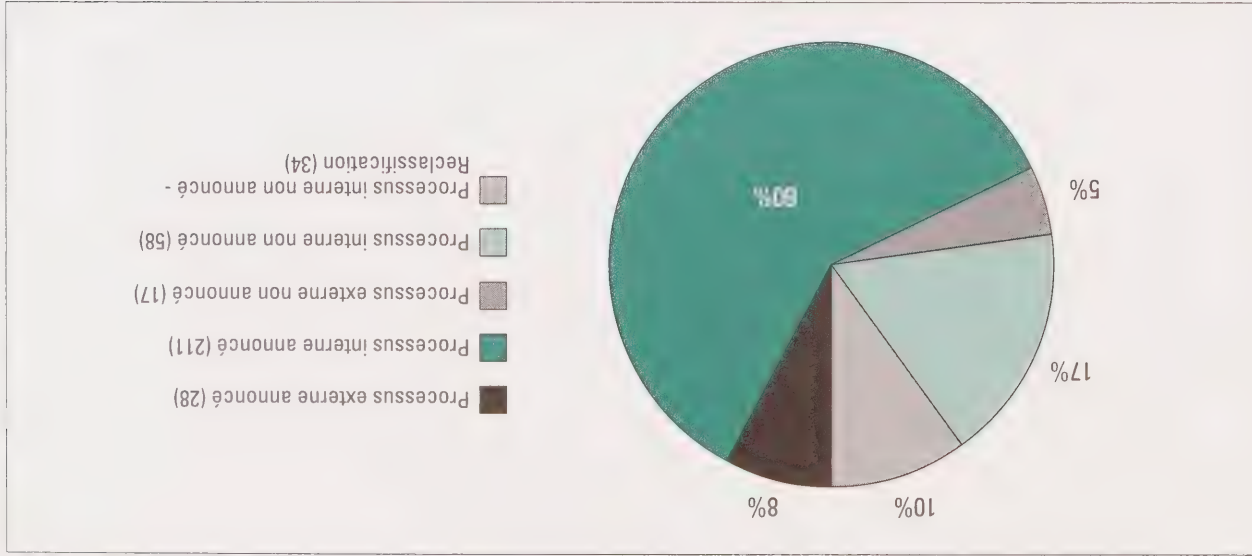
Types de processus	Insatisfaisant	Nécessitant des améliorations	Satisfaisant	Nécessitant des améliorations et satisfaisant	Total
Processus annoncés	21	57	132	189	210
Processus non annoncés	26	70	11	81	107
Sous-total	47	127	143	270	317
Processus annulés ou infructueux	0	5	26	31	31
TOTAL	47 (13,5 %)	132 (37,9 %)	169 (48,6 %)	301	348 (100 %)

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

42.

Nous avons noté que les processus jugés insatisfaisants et ceux nécessitant des améliorations étaient répartis dans la majorité des organisations. Certaines d'entre elles ont été confrontées à des défis plus importants que d'autres, lesquels sont abordés plus loin dans le présent rapport. Par ailleurs, notre vérification nous a permis de mettre en lumière des pratiques dignes de mention en matière d'évaluation des cadres de direction. Ces pratiques, conformes au cadre de nomination et aux valeurs connexes, ont été observées notamment à l'Agence des services frontaliers du Canada, au ministère de la Défense nationale, aux Affaires indiennes et du Nord Canada et à Transports Canada.

Figure 1 : Type de processus de nomination



Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

38. Sur les 31 processus annulés ou infructueux, 29 étaient annoncés (25 l'ayant été à l'interne) et deux étaient non annoncés.

39. Même si la majorité des nominations faisant partie de notre échantillon ont été effectuées selon un processus annoncé, nous avons constaté que près de 40 % des candidats nommés à la suite de processus annoncés et non annoncés exerçaient déjà les fonctions du poste avant leur nomination, principalement dans le cadre d'un intérim. Sur les 117 nominations intérimaires, 50 (43 %) étaient d'une durée égale ou supérieure à 12 mois; de ce nombre, 17 intérimaires ont duré plus de deux ans¹. La nomination de ces personnes a été effectuée à la fois au terme de processus non annoncés et annoncés.

40. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les objectifs et la méthodologie de la vérification, veuillez consulter la section **À propos de la vérification** qui figure à la fin du présent rapport.

¹ Ces chiffres ne comprennent pas les reclassifications puisque, dans ces cas, la personne nommée est titulaire du poste et n'effectue donc pas d'« intérim ».

35. La vérification consistait à analyser les documents relatifs aux nominations et d'autres documents comme les politiques organisationnelles. Nous avons aussi réalisé des entrevues auprès des responsables des organisations dont l'administrateur général avait signé un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination avec la CFP, instrument au moyen duquel les pouvoirs d'effectuer des nominations au groupe de la direction et au sein de celui-ci lui ont été délégués. Les organisations ont eu l'occasion de fournir à l'équipe de vérification des renseignements ou des documents additionnels grâce au processus de validation.
36. La CFP a participé à 93 nominations (27 %) à titre de fournisseur de services. Pour sa part, l'AFPC a participé à 39 nominations (11 %), tandis que des consultants du secteur privé ont participé à 19 nominations (5 %).
37. Les gestionnaires d'embauche choisissent eux mêmes le processus pour nommer les cadres de direction. Celui-ci peut être annoncé ou non annoncé, interne à la fonction publique ou externe, c'est à dire ouvert au public. Comme l'indique la figure 1, pour les nominations qui ont fait l'objet de la vérification, les nominations effectuées au terme d'un processus annoncé représentaient 68 % du total (8 % découlaient de processus externes, le reste, de processus internes). Les autres nominations, soit 32 %, avaient été effectuées à la suite de processus non annoncés (5 % découlaient de processus externes, 10 % constituaient des reclassements et 17 % découlaient de processus internes non annoncés). La reclassement d'un poste se produit lorsque l'évaluation de la description de travail qui y est associée donne lieu à un changement de groupe professionnel ou de niveau, ou des deux, en raison d'une modification considérable des fonctions du poste. Selon la Série d'orientation de la CFP, la promotion d'une personne au poste qu'elle occupait au moment de la reclassement du poste est une situation qui peut se prêter à un processus de nomination non annoncé. Toutes les reclassements ayant fait l'objet de la vérification ont été effectués à la suite d'un processus non annoncé (voir la figure 1.)

Objectifs de la vérification

31. La vérification a été effectuée en sachant que l'année 2006 constituait la première année de mise en oeuvre de la nouvelle LEFP. Il était manifeste que les organisations auraient beaucoup de difficultés à gérer les changements importants et nécessaires pour s'assurer qu'ils respectent la Loi. Dans de telles conditions, une vérification devenait un outil d'apprentissage permettant de fixer un point de repère en fonction duquel mesurer les progrès réalisés.
32. L'objectif de la vérification était de déterminer si les nominations et les processus de nomination au groupe de la direction et au sein de celui-ci étaient conformes à la LEFP, aux lignes directrices et aux autres lois et politiques afférentes, à l'instrument de délégation signé avec la CFP, et aux valeurs de nomination, qui constituent les fondements des politiques et de la délégation des pouvoirs.
33. La vérification visait les nominations et les processus de nomination au groupe de la direction et au sein de celui-ci qui ont eu lieu de janvier à décembre 2006. Nous avons examiné la moitié des processus de nomination visant des postes de niveaux EX-1 à EX-3 (qui comprend les directeurs et directeurs généraux) et la totalité des processus de nomination visant des postes de niveaux EX-4 et EX-5 (qui comprend les sous-ministres adjoints). En 2006, 589 nominations pour une durée déterminée et pour une période indéterminée ont été effectuées au groupe de la direction et au sein de celui-ci. Nous avons vérifié 348 nominations (dont 8 étaient des nominations pour une durée déterminée). En tout, la vérification a porté sur 53 organisations fédérales (voir la pièce 1).

Pièce 1 : Nombre de nominations ayant fait l'objet d'une vérification

Niveau	Nombre total de nominations en 2006		Nombre total de nominations avant fait l'objet d'une vérification	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
EX-1 – EX-3	528	89,6 %	287	82,5 %
EX-4 – EX-5	61	10,4 %	61	17,5 %
TOTAL	589	100 %	348	100 %

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

34. Les processus de nomination qui ont été entamés mais annulés ou qui se sont avérés infructueux ont été pris en considération dans l'échantillon de vérification, de sorte que l'échantillon couvre la moitié des processus de nomination aux niveaux EX-1 à EX-3 et la totalité des processus aux niveaux EX-4 et EX-5. En outre, les processus annulés ou infructueux peuvent présenter, en ce qui concerne les valeurs de nomination, des risques semblables à ceux des processus ayant mené à une nomination, surtout si les résultats sont utilisés pour d'autres nominations. Notre échantillon comportait 31 dossiers annulés ou infructueux, dont deux aux niveaux EX-4 et EX-5. Ceux-ci sont abordés séparément dans la section **Observations**.

25.

Auparavant, les pouvoirs de nomination de cadres de direction ne faisaient pas l'objet d'une délégation parce que l'on considérait que les risques étaient plus élevés. Au moment de l'entrée en vigueur de la LEFP en décembre 2005 et de la délégation aux organisations des pouvoirs de nomination relatifs aux postes de direction, la CFP s'est ainsi engagée à mener une vérification des nominations et des processus de nomination liés au groupe de la direction effectués par les administrateurs généraux en 2006.

Rôles et responsabilités

26.

Un certain nombre d'intervenants clés influencent la nomination des cadres de direction en vertu du régime de la nouvelle LEFP. Les gestionnaires d'embauche sont ceux qui souhaitent embaucher des cadres de direction. Ils sont donc chargés de présenter une demande relativement au processus de nomination et occupent un rôle central aux étapes de la planification, de l'élaboration, de l'évaluation et de la sélection.

27.

Généralement, les conseillers en ressources humaines guident les gestionnaires d'embauche tout au long du processus de nomination, notamment en vue de s'assurer que le plan des ressources humaines de l'organisation a dûment été pris en considération. Les conseillers en ressources humaines peuvent également assumer une fonction de remise en question pour veiller à ce que le processus respecte les lignes directrices en matière de nomination et les valeurs de nomination ainsi que les exigences relatives à la responsabilisation des sous-ministres.

28.

Les gestionnaires d'embauche peuvent également tirer parti de l'expertise provenant de l'extérieur de l'organisation. Des fournisseurs de services de ressources humaines, comme la CFP et l'AFPC, de même que des consultants du secteur privé, jouent un rôle important à l'appui du processus de nomination.

29.

Une fois que le processus de nomination est terminé et qu'un candidat a été choisi, l'administrateur général (dans le cas où les pouvoirs n'ont pas été sous-délégés) ou la personne sous-déléguée signe la lettre d'offre destinée à la personne nommée.

30.

Pour obtenir des détails sur l'effectif des cadres de direction, veuillez consulter l'**annexe A**.

- La marge de manœuvre dans le choix du processus de nomination, lequel peut être interne ou externe, et annoncé ou non annoncé.
 - Un processus annoncé dans le cadre duquel les personnes se trouvant dans la zone de sélection sont informées de la possibilité d'emploi et ont l'occasion de présenter leur candidature et de démontrer leurs qualifications par rapport aux critères de mérite.
 - Un processus non annoncé est un processus où il n'y a aucune annonce de possibilité d'emploi et où le gestionnaire d'embauche ne procède à aucun appel de candidatures.
 - Une transparence accrue. Tous les candidats dans le cadre d'un processus de nomination annoncé visant des postes de cadre de direction recevront une notification aux étapes décisives. Les cadres de direction qui participent à des processus de nomination internes jouissent maintenant des mêmes droits de recours.
22. La CFP a délégué la plupart de ses pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux au moyen d'une entente de délégation, soit l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN). Bien que la CFP demeure ultimement responsable de l'intégrité des nominations à l'endroit du Parlement, l'IDRN indique:
- les pouvoirs de nomination et les pouvoirs connexes qui sont délégués;
 - les pouvoirs qui peuvent être subdélégués;
 - les conditions associées à la délégation de pouvoirs;
 - la façon dont l'administrateur général en sera tenu responsable.
23. Lorsqu'ils exercent les pouvoirs qui leur sont délégués, les administrateurs généraux sont tenus de respecter les valeurs fondamentales de nomination (mérite et impartialité) et les valeurs directrices (justice, accessibilité, transparence et représentativité). Ils doivent également veiller à ce que leurs décisions de nomination soient conformes aux exigences de la LEFP, au *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, aux politiques du Conseil du Trésor et à tout autre texte de loi, tel que la *Loi sur les langues officielles*.
24. Le cadre de nomination de la CFP englobe les lignes directrices en matière de nomination, l'Instrument de délégation et le cadre de responsabilisation. L'objectif de ce cadre général est d'établir un régime souple de gestion des ressources humaines et de donner aux administrateurs généraux des orientations afin de bâtir un système de dotation adapté à leurs besoins particuliers. Les administrateurs généraux doivent respecter le cadre de nomination de la CFP, les conditions rattachées à l'instrument de délégation qu'ils ont signé ainsi que les valeurs fondamentales et directrices qui les sous-tendent, et doivent rendre des comptes à cet égard.

18.

Pour bâtir une fonction publique efficace et novatrice, il faut disposer d'un effectif de dirigeants hautement qualifiés qui puissent représenter les membres de la population canadienne et répondre à leurs besoins dans la langue de leur choix. Dans le cadre de son mandat visant à protéger les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité, la Commission de la fonction publique (CFP) veille à ce que les cadres de direction nommés à la fonction publique soient en mesure de relever les défis actuels, et ceux qui se présenteront dans l'avenir pour nous permettre d'entrer de plain-pied dans le XXI^e siècle.

19.

Les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité doivent être respectées. Le processus utilisé en vue de nommer une personne qualifiée au groupe de la direction et au sein de celui-ci, doit être raisonnablement accessible à d'autres candidats potentiellement qualifiés et doit assurer un traitement juste et transparent à l'égard de tous les candidats.

20.

Les nominations au groupe de la direction et au sein de celui-ci « donnent le ton » à l'ensemble de l'organisation. Les pratiques de dotation visant les cadres de direction pourraient influencer sur tous les échelons de la fonction publique. Le non-respect des valeurs directrices de la CFP, soit la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité, au niveau des cadres de direction peut avoir une incidence sur les processus de dotation à tous les niveaux.

21.

L'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), en décembre 2005, a entraîné des changements considérables dans la façon dont les cadres de direction sont nommés. Auparavant, il revenait à la CFP d'effectuer les nominations à des postes du groupe de la direction. D'ordinaire, les nominations nécessitaient la participation de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AFPC), qui agissait à titre de fournisseur de services pour les nominations de cadres de direction des niveaux EX-4 et EX-5, ou le recours aux services de ressources offerts par la CFP pour les nominations aux niveaux EX-1 à EX-3. En vertu de la LEFP, la CFP est encouragée à déléguer ses pouvoirs de recrutement, d'évaluation et de nomination des cadres de direction aux administrateurs généraux qui, à leur tour, peuvent les subdéléguer aux gestionnaires de leur organisation. Parmi les autres changements, notons ce qui suit :

■ Une définition du mérite contenue dans la *Loi*, qui confère aux administrateurs généraux le pouvoir discrétionnaire de choisir les facteurs qui seront pris en considération pour établir le mérite et pour sélectionner le candidat qui sera considéré comme la « bonne personne ». Les candidats n'ont donc plus à être classés selon leur mérite relatif; ils sont plutôt évalués en fonction des exigences du poste.

- effectuées dans le cadre de processus non annoncés. Par exemple, nous avons constaté que les justifications quant au choix des processus non annoncés étaient, ou bien absentes du dossier, ou ne satisfaisaient pas aux exigences organisationnelles ou aux lignes directrices de la CFP. Souvent, il était impossible de déterminer avec certitude pourquoi ce type de processus avait été choisi plutôt qu'un processus annoncé.
11. Par ailleurs, nous avons constaté que, même s'il subsiste certaines sources de préoccupation, les exigences relatives à la zone de sélection, à la présélection, aux exigences linguistiques, aux conditions d'emploi et à la notification étaient généralement respectées.
 12. Nous avons remarqué que le cadre de nomination de la CFP était davantage respecté lorsque les conseillers en ressources humaines contribuaient au processus d'évaluation.
 13. Compte tenu des préoccupations soulevées par cette vérification, la CFP s'est engagée à entreprendre un examen exhaustif des services de ressources humaines des cadres de direction qu'elle fournit aux organisations. La CFP examinera et clarifiera également les lignes directrices et les orientations pertinentes en ce qui a trait au ressourcement des cadres de direction.
 14. Pour ce qui est des 47 dossiers insatisfaisants relevés dans le cadre de notre vérification, nous procéderons à un examen approfondi afin de déterminer s'il y a lieu de mener d'autres enquêtes. Les dossiers ne contenant aucune justification quant au choix d'un candidat seront renvoyés directement aux organisations afin que des évaluations adéquates soient réalisées.
 15. La CFP a obtenu les plans d'action de certaines organisations qui font face à des défis importants et systémiques dans l'application des exigences du cadre de nomination.
 16. Les administrateurs généraux de toutes les organisations ayant fait l'objet de la vérification ont eu l'occasion de prendre connaissance des résultats et de les commenter. Les organisations ont mis l'accent sur le fait que l'année 2006 constituait une année de transition après l'entrée en vigueur de la LEFP actuelle, ainsi que sur le fait qu'ils avaient des pouvoirs délégués accrus en matière de dotation des cadres de direction. Les administrateurs généraux ont perçu la vérification comme une occasion de mieux comprendre les exigences de la nouvelle loi et de réfléchir aux exigences des lignes directrices. Ils ont également souligné le fait que les pratiques se sont améliorées depuis 2006 à mesure qu'ils ont acquis de l'expérience; ils ont d'ailleurs mentionné que leurs organisations prévoyaient prendre des mesures, ou en avaient déjà pris, pour améliorer la qualité des processus de nomination des cadres de direction.
 17. La CFP utilisera cette vérification comme point de repère et adaptera ses activités de surveillance continues de façon à rendre compte efficacement des résultats des nominations de cadres de direction. La CFP envisage également de procéder à une vérification de suivi dans deux ans.

6. En raison de la LFFP en vigueur et des pouvoirs de nomination délégués accrus en matière de ressourcement des cadres, les organisations ont dû procéder à une importante transformation et apporter, notamment, les changements suivants :
 - l'établissement de structures de gouvernance à l'appui de la planification;
 - la gestion et la surveillance des processus de recrutement et de nomination pour les cadres de direction;
 - le développement de la capacité en matière de ressourcement des cadres;
 - l'embauche du personnel requis possédant les compétences appropriées dans un contexte de mobilité élevée chez les conseillers en ressources humaines.
7. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les processus de nomination des cadres de direction respectaient le principe du mérite. Toutefois, sur les 348 nominations ayant fait l'objet de la vérification, nous avons décelé 47 cas insatisfaisants qui nous ont particulièrement préoccupés :
 - Nous avons relevé trois cas où le principe du mérite n'avait pas été respecté, car les personnes nommées ne semblaient pas posséder les qualifications essentielles pour le poste.
 - Dans 31 autres cas, les processus de nomination avaient été menés de telle façon qu'un candidat semblait avoir été déjà pressenti pour le poste avant l'évaluation.
 - Enfin, pour 13 autres nominations, le dossier ne contenait aucune preuve qu'une évaluation avait été réalisée. Par conséquent, rien n'indiquait clairement pourquoi on avait jugé que les candidats étaient qualifiés.
8. Nous avons également constaté qu'un certain nombre de dossiers de nomination nécessitaient des améliorations. Cette observation concernait à la fois les nominations effectuées dans le cadre de processus de nomination annoncés et non annoncés.
9. Nous étions satisfaits des évaluations menées au regard de 132 des processus de nomination annoncés vérifiés. Cinquante-sept des nominations découlant de processus annoncés nécessitaient des améliorations. Dans certains cas, les outils utilisés ne permettaient pas une évaluation complète des qualifications essentielles, alors que dans d'autres, les candidats étaient évalués au regard de critères qui ne leur avaient pas été communiqués adéquatement. Dans d'autres cas, nous avons remarqué que, pour un même processus de nomination, les candidats avaient été évalués de façon différente. En l'absence de preuves démontrant les raisons pour lesquelles des candidats en particulier ont été nommés, ni les administrateurs généraux ni la CFP ne peuvent être suffisamment convaincus que les processus respectaient le principe du mérite et qu'ils étaient justes et transparents.
10. En ce qui a trait aux nominations non annoncées, 70 nominations nécessitaient des améliorations quant à l'évaluation ou à la justification fournie pour le choix d'un processus de nomination non annoncé. Nous étions satisfaits des évaluations menées en regard de 11 des processus de nomination non annoncés vérifiés. Il est clair que les organisations ont fait face à des difficultés dans l'application des nouvelles exigences législatives liées aux nominations

1. Les cadres de direction de la fonction publique fédérale représentent une ressource importante pour le Parlement et la population canadienne. La façon dont on procède à leur recrutement, à leur évaluation et à leur nomination a des répercussions considérables sur tous les aspects des services gouvernementaux, de même que sur la capacité du gouvernement de fournir des résultats favorables aux Canadiens. De plus, les processus de nomination des cadres de direction ont une incidence directe sur la gestion et l'engagement des 188 000 fonctionnaires fédéraux employés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). La transparence et la responsabilisation des décisions relatives à la nomination des cadres de direction « donnent le ton » à l'ensemble de l'organisation.
2. Avant l'entrée en vigueur de la LEFP actuelle, en décembre 2005, c'est la Commission de la fonction publique (CFP) qui effectuait la grande majorité des nominations du groupe de la direction. À la suite de la modification de la Loi, la CFP a été encouragée à déléguer (ce qu'elle a fait) aux administrateurs généraux des organisations son pouvoir de nommer les cadres de direction du gouvernement fédéral. La délégation des pouvoirs vise à permettre à une organisation de gérer ses propres processus de dotation pour le groupe de la direction et de satisfaire à ses besoins spécifiques en recrutement de la façon la plus efficace et efficiente possible. Elle permet également aux organisations de simplifier les processus de dotation en fonction de leurs besoins particuliers. Les gestionnaires peuvent désormais effectuer des nominations qui relèvent de leur domaine de responsabilité, conformément aux pouvoirs de nomination qui leur sont délégués.
3. Comme il est énoncé dans la LEFP, les administrateurs généraux doivent exercer les pouvoirs délégués de nomination dans un cadre stipulant qu'ils en rendent compte à la Commission, laquelle, à son tour, en rend compte au Parlement. La LEFP et le cadre de nomination sont fondés sur les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité, et sur les valeurs directrices, telles la représentativité, la justice, la transparence et l'accessibilité.
4. Lorsque la CFP a délégué ses pouvoirs de nomination aux administrateurs généraux le 31 décembre 2005, elle s'est engagée à entreprendre une vérification pangouvernementale des nominations de cadres de direction. La vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure les nominations et les processus de nomination effectués au gouvernement sont conformes à la LEFP, au cadre de nomination et aux valeurs qui les sous-tendent.
5. La vérification vise les nominations de cadres de direction effectuées au cours de la première année suivant la mise en œuvre de la LEFP, soit de janvier à décembre 2006. La vérification porte sur la totalité des processus de nomination visant des postes de cadre de direction des niveaux EX-4 et EX-5 (qui comprend les sous-ministres adjoints) et sur la moitié des processus visant des postes de cadre des niveaux EX-1 à EX-3 (qui comprend les directeurs et directeurs généraux).

Autres points à améliorer	29
Les processus utilisés pour nommer les cadres de direction au sein des services de ressources humaines comportent d'importants défis	29
La participation des conseillers en ressources humaines améliore les processus de nomination	29
Peu de preuves indiquent que les qualifications constituant un atout ont été utilisées pour appuyer la sélection des candidats	30
Défis particuliers à relever sur le plan de la dotation collective	30
Engagements de la CFP	32
Suivi	33
Sommaire des réponses des organisations	33
Conclusion	34
À propos de la vérification	36
Annexes	39
Annexe A : Principaux aspects de l'effectif du groupe de la direction.....	39
Annexe B : Glossaire des termes utilisés sous le régime de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> (LEFP) actuelle.....	40

Table des matières

Résumé.....3

Introduction.....6

Contexte.....6

Rôles et responsabilités.....8

Objets de la vérification.....9

Observations.....12

Aperçu.....12

Les nominations jugées insatisfaisantes soulèvent des questions
quant au respect du mérite chez les personnes nommées.....13

Dans certains cas, les personnes nommées ne semblent pas posséder
les qualifications essentielles.....13

Certaines preuves indiquent que des candidats étaient présents.....13

Certains dossiers de nomination ne contenaient pas les documents clés permettant
de déterminer si le mérite avait été respecté.....15

Mesures prises à l'égard des dossiers insatisfaisants.....16

Les méthodes d'évaluation des candidats utilisées dans le cadre
des processus annoncés doivent être améliorées.....16

D'importantes améliorations doivent être apportées aux méthodes d'évaluation.....17

La présélection des candidats doit être améliorée.....19

Une plus grande attention doit être accordée à la justification du choix
du candidat (la « bonne personne »).....20

Des améliorations s'imposent pour que les processus non annoncés
respectent les valeurs de nomination et les lignes directrices
en matière de nomination.....20

La justification du choix de processus non annoncés doit être mieux étayée.....21

Les méthodes d'évaluation pour les processus non annoncés
doivent être améliorées de façon significative.....24

Les méthodes d'évaluation pour les processus de nomination annulés
ou infructueux doivent être améliorées.....24

Autres exigences des processus de nomination.....25

La plupart des nominations ont respecté la zone de sélection
et l'autorisation en matière de priorité.....25

Les conditions d'emploi ont été respectées en grande partie.....26

Les exigences linguistiques ont en général été respectées.....26

Le processus de notification a en général été respecté, mais des aspects
des lignes directrices doivent être précisés.....27

La délégation des pouvoirs d'approbation des nominations a été
généralement respectée.....28

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification
de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Vérification pangouvernementale
des nominations de cadres de
direction (EX)**

Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada

Octobre 2008



Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également accessible sur notre
site Web à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue SC3-134/2008
ISBN 978-0-662-05918-9

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2008



**Vérification pangouvernementale
des nominations de cadres de
direction (EX)**
Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada

Octobre 2008

